

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

L'ÉTAT ET L'INDIVIDU

DANS

LA COLONISATION FRANÇAISE MODERNE

Tout le monde a intérêt à voir augmenter
le nombre des populations libres, laborieu-
ses et morales.

BLANQUI, *Précis d'Economie politique*, p. 44.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera soutenu le Jeudi 27 janvier 1898 à 8 heures 1/2

PAR

LOUIS BRUNEL

Président : MM. BEAUREGARD, *professeur*.
Suffragants { LESEUR, *professeur*.
DESCHAMPS, *agrégé*.



PARIS

ANCIENNE LIBRAIRIE THORIN ET FILS

A. FONTEMOING, ÉDITEUR

4, RUE LE GOFF, 4

1898

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

L'ÉTAT ET L'INDIVIDU

DANS

LA COLONISATION FRANÇAISE MODERNE

Tout le monde a intérêt à voir augmenter
le nombre des populations libres, laborieu-
ses et morales.

BLANQUI, *Précis d'Economie politique*, p. 44.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera soutenu le Jeudi 27 janvier 1898 à 8 heures 1/2

PAR

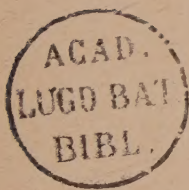
LOUIS BRUNEL

Président : MM. BEAUREGARD, *professeur*.

Suffragants {

LESEUR, *professeur*.

DESCHAMPS, *agrégé*.



PARIS

ANCIENNE LIBRAIRIE THORIN ET FILS

A. FONTEMOING, ÉDITEUR

4, RUE LE GOFF, 4

—
1898

A MON PÈRE

A MA MÈRE

INTRODUCTION

En abordant un sujet aussi vaste et d'un ordre aussi général, j'ai voulu apporter une contribution au mouvement qui se manifeste en France en faveur de l'expansion coloniale.

Ce mouvement n'est pas d'une netteté parfaite ; des hésitations se font voir, que certains ont voulu attribuer au tempérament anti-colonisateur des Français.

Je me suis demandé quelles pouvaient être les causes latentes de ce phénomène, quels devaient en être les remèdes.

Des observations nombreuses, basées sur des documents puisés dans les colonies mêmes, m'ont conduit à une conclusion que je formule ainsi : les rôles de l'État et de l'individu sont trop confondus, l'initiative du second est étouffée sous l'action autoritaire du premier. C'est un mal, c'est un vice initial dans l'œuvre coloniale, et seule une délimitation aussi complète que possible, seule une division nettement établie entre ce qui doit être fonction étatique et fonction individuelle, pourront donner à nos colonies cette force extensive qui doit leur être si profitable et concourir en même temps à la grandeur de la mère-patrie.

A l'Etat, les charges que sa souveraineté lui impose ; à l'individu, la tâche économique et morale que lui seul peut mener à bien.

Souvent, j'aurai à citer, à décrire, les expériences des nations voisines ; souvent aussi, je préférerai ce qu'elles font à ce que nous faisons nous-mêmes, n'étant pas de ceux qui bornent leur horizon à nos frontières, et ne voient au delà que brouillards et ténèbres.

Dans chacun des divers systèmes coloniaux qui se présentent à nous, systèmes anglo-saxons et latins, je prendrai ce qui me paraîtra convenir le mieux à notre génie national et à la prospérité de nos colonies.

Je ne me bornerai pas à faire la critique, j'exposerai aussi la théorie ; après avoir montré ce qui est, je montrerai ce qui d'après moi devrait être ; mais je me garderai de donner des théories générales et absolues, pouvant s'appliquer à toutes les colonies ; ce serait, selon moi, une faute, car ce qui convient à une colonie de peuplement, par exemple, pourrait être très mauvais pour une colonie de commerce.

De plus, afin de nettement dégager ma pensée et de faire de ce travail quelque chose d'aussi pratique que possible, je crois bon de dresser un tableau des colonies françaises suivant la classification adoptée dans les Facultés.

Il est difficile toutefois de donner une division bien précise des différentes espèces de colonies.

Une classification ne peut avoir la rigueur mathématique.

que, car suivant que l'on examine les diverses utilités que peut présenter une nouvelle expansion coloniale, les appréciations varient, et les résultats possibles se montrent sous des jours différents. Jamais, en effet, une colonie ne revêt un seul aspect ; il faut alors rechercher qu'elle est son utilité la plus immédiate et la plus importante.

La meilleure division est celle qui distingue quatre genres de colonies : colonies de commerce, colonies d'exploitation, colonies de peuplement, colonies mixtes.

LES COLONIES DE COMMERCE, sont celles qui, en vertu de leur situation géographique et de leurs voisinages, ont un but exclusivement mercantile. De peu d'étendue, habitées par des populations clairsemées, elles doivent avoir de bons ports et un régime douanier libéral. Uniquement établies dans l'intérêt de la métropole, elles doivent en recevoir les produits et lui envoyer en échange les matières premières et les productions qu'elles drainent dans leur voisinage. Elles conviennent à un peuple qui a beaucoup de capitaux disponibles et un caractère très commerçant. Du reste, ce type n'a qu'une valeur précaire, car toute modification dans la situation économique des contrées dont elle sert d'entrepôt, peut anéantir sa prospérité.

Notre colonie d'*Obock* est la seule qui présente le caractère d'une colonie de commerce. C'est là que doit aboutir le commerce de l'Ethiopie méridionale, c'est de là que doit partir le chemin de fer qui mettra en communication la civilisation européenne avec la civilisation

éthiopienne. A ce point de vue, la baie de Tadjourah doit acquérir une importance économique considérable et ce serait une faute grave de ne considérer Obock et Djibouti que comme de simples dépôts de charbon plus commodes qu'Aden.

COLONIES D'EXPLOITATION. — Etablies sur des territoires plus ou moins vastes et habités, l'Européen ne peut s'y livrer aux travaux qui lui sont coutumiers dans son pays natal, même avec un acclimatement qui, du reste, est presque impossible. Ces colonies doivent posséder soit des richesses souterraines, soit des richesses forestières ou animales qui ne demandent qu'à être exploitées. Le travail s'y fera par une main-d'œuvre exotique, l'européen ne peut exercer qu'une surveillance. Il faut à ces colonies pour prospérer des débouchés assurés et des capitaux considérables.

D'autres fois, la colonie, par sa situation géographique, est investie de quelque monopole agricole; si les cultures tropicales y sont possibles (café, cacao, thé, etc.), c'est alors une colonie de plantation.

La population locale doit être ménagée par l'européen qui trouvera souvent en elle une main-d'œuvre excellente.

Ces colonies ont aussi un avantage considérable pour la métropole, car celle-ci, en échange des matières premières et des productions tropicales qu'elles lui fournissent, leur donnera ses marchandises ouvrées. Elles jouent donc le rôle de débouchés.

Le domaine colonial de la France, surtout en Afrique,

est principalement formé de ces colonies d'exploitation.

Il faut d'abord mettre à part les îles *Saint-Pierre* et *Miquelon* qui, suivant l'heureuse expression d'un auteur, « sont de grandes fabriques de morue, mais des fabriques qui assurent à l'alimentation publique de sérieuses ressources, au commerce et à l'Etat des matelots d'élite, à l'industrie des produits variés (1) ».

S'« il est notoire que les personnes suffisamment aisées qui conduisent sagement leur vie, peuvent le plus souvent faire impunément un long séjour dans la colonie du *Sénégal* (2) », il ne faut pas moins la considérer comme une colonie d'exploitation. Les arachides, le caoutchouc, le café sont les principales ressources du pays. Le *Soudan français*, où se continue notre œuvre de pénétration, est le complément indispensable du *Sénégal*.

Sur la côte occidentale d'Afrique, nous possédons encore comme colonies d'exploitation, le *Bénin*, la *Côte d'Ivoire*, la *Guinée française*, le *Gabon* et le *Congo français*. Située exactement sous l'équateur, cette dernière possession constitue le type par excellence de la colonie d'exploitation. C'est un pays de chaleur et de pluies, surtout de pluies torrentielles accompagnées d'interminables et terribles orages. Aussi le climat du Congo est essentiellement débilitant, l'Européen doit se contenter d'y camper, il ne s'y établira jamais.

Les richesses naturelles ne manquent pas dans cette co-

1. P. Gaffarel, *Les colonies françaises*, p. 253.

2. Faïdherbe. *Le Sénégal*, p. 111.

lonie : les bananes et le manioc forment le fond de l'alimentation des indigènes, et les forêts sont la principale richesse du pays. Elles occupent d'énormes espaces qui ne cessent de s'étendre sous un climat où se rencontrent la chaleur et la pluie. Les essences précieuses abondent ; les figuiers à caoutchouc constituent à eux seuls des richesses immenses, mais les difficultés d'exploitation sont considérables, les routes font défaut, dans les forêts à peine quelques sentiers presque impraticables ; les fleuves sont les seuls chemins ; aussi, les exploitations rudimentaires ne se trouvent que sur leurs rives.

D'après M. de Brazza, l'avenir du bassin du Congo dépend en partie des voies de communication à créer ; il doit dépendre aussi de notre façon d'exploiter la colonie. « Que le haut commerce prenne garde de vouloir bien mettre trop vite en coupe réglée une possession qu'à vrai dire nous connaissons encore insuffisamment et dont les indigènes ne sont pas encore initiés à ce que nous voulons d'eux. Ainsi donc, notre action, jusqu'à nouvel ordre, doit tendre surtout à préparer la transformation des indigènes en agents de travail, de production et de consommation ; plus tard viendra l'Européen avec le simple rôle d'intermédiaire (1) ».

En Amérique nous avons une colonie d'exploitation trop peu appréciée, la *Guyane*. En outre des cultures possibles, on trouve dans le pays des mines d'or encore mal

1. *Conférences et lettres*, de Savorgnan de Brazza, texte publié et coordonné par Napoléon Ney, p. 262.

ou peu exploitées, qui pourront amener une ère de prospérité dans notre colonie. Des placers ont bien fait ce miracle en Australie, et la richesse agricole y a suivi la richesse minière.

Lorsque dans les colonies l'Européen peut vivre et se livrer, parfois après acclimatement aux travaux agricoles, les colonies sont dites alors COLONIES DE PEUPLEMENT.

Un groupement social nouveau s'y formera, soit par suite de longs établissements, soit par suite de croisements avec d'autres races indigènes ou importées. Ce seront les *petits-blancs* de la Martinique.

Le climat doit être assez semblable à celui d'Europe, et l'élément indigène doit pouvoir se confondre avec les éléments introduits dans la colonie. C'est là que le système de l'assimilation est désirable.

Ces colonies conviennent surtout aux nations qui ont une grande émigration. C'est à ce type qu'appartiennent l'Australie et la *Nouvelle-Calédonie*.

Le climat très sain permet à l'Européen de se livrer aux travaux agricoles sans acclimatement préalable. Bien que l'île soit située à la limite de la zone torride, les terres arables, abondantes dans les vallées, peuvent produire la plupart des cultures tropicales ; le café est appelé à un immense développement, surtout depuis les encouragements que prodigue à cette culture le distingué gouverneur M. Feillet.

Les pâturages peuvent nourrir de nombreux bestiaux :

les animaux européens se sont de suite acclimatés en Nouvelle-Calédonie. Un colon, ayant placé sur l'île Ducos 400 béliers ou brebis avec, comme gardiens, un pâtre européen et deux indigènes, retrouva deux ans plus tard un troupeau de 1800 têtes. Les essences forestières sont nombreuses et mériteraient une exploitation en règle. Parmi les plus précieuses il faut citer le santal, le bois de rose et le bois de fer. L'archipel calédonien paraît fort riche en produits minéraux. Le fer, le cuivre, le nickel sont les principales richesses. On y trouve aussi de la houille, mais on n'a encore constaté que des affleurements. La Nouvelle-Calédonie, par son climat, par son sol et par ses productions, paraît donc appelée à un grand avenir pourvu qu'on cesse d'en faire le lieu de déportation.

Dans l'archipel Océanien on peut encore citer comme colonie possible de peuplement l'*archipel des Marquises*. L'*archipel Tahitien* doit être plutôt considéré comme une colonie d'exploitation agricole et les îles *Tuamotou* et *Gambier* ne sont que des centres de pêche des perles et de la nacre.

Lorsqu'une colonie réunit deux ou plusieurs des types que nous venons d'énoncer on a une COLONIE MIXTE. Tantôt c'est à la fois une colonie d'exploitation et de peuplement, tantôt de commerce et de peuplement. Un grand nombre de nos colonies, et non des moins importantes, présentent ces doubles caractères.

L'*Inde française* peut être considérée comme une colonie

de plantation et de commerce. Le riz, l'indigo et le bétel forment les principales cultures. De plus Pondichéry est une ville particulièrement industrielle. On y trouve en effet 100 indigoteries, 50 teintureries, 300 huileries, 3 filatures, dont l'une occupe 5.700 ouvriers.

L'*Indo-Chine* ne peut pas être considérée comme une colonie de peuplement, le climat s'oppose en général à ce que l'Européen travaille comme dans la mère-patrie, mais grâce à sa population souvent très dense, grâce à ses ressources considérables, elle est une superbe colonie d'exploitation et de plantation ; quant à son rôle commercial, Francis Garnier l'avait suffisamment pressenti lorsqu'il écrivait : « La reconstitution d'un nouvel empire des Indes dans cette péninsule si heureusement située entre l'Inde et la Chine, peut seule créer à notre industrie et à notre commerce épuisés par tant de sacrifices, compromis par de si lourdes charges, des débouchés suffisants pour lutter avec les industries et les commerces rivaux. Nous nous préparerons ainsi un accès à cet immense marché de la Chine intérieure, si ardemment convoité aujourd'hui par la Russie et par l'Angleterre et dont la possession suffira à la richesse et à la grandeur de la nation qui sera assez habile pour y pénétrer la première (1). »

Le rêve de Francis Garnier est devenu une réalité, et il ne reste plus pour remplir le programme de l'héroïque

1. Francis Garnier. *Voyage d'exploration en Indo-Chine*, p. 298

explorateur et soldat qu'à revendiquer les provinces que le Siam a jadis arrachées au Cambodge et à exercer sur le moyen Mékong ce protectorat exclusif, conséquence de la possession du delta du Cambodge et du Song-koï.

Bien qu'il soit encore difficile de se prononcer sur le caractère de l'île de *Madagascar*, on doit, je crois, la faire rentrer dans la catégorie des colonies mixtes de plantation et d'exploitation et non dans celle des colonies de plantation et de peuplement.

Quel est l'avenir économique de la grande île africaine ? On ne peut pas encore répondre à cette question. Si Madagascar a des adversaires, elle a par contre de chaleureux défenseurs et parmi eux ceux-là même qui habitent le pays.

Le riz est la principale culture de l'île. Sur la côte orientale une maison de Marseille a installé à Manhao, il y a quelques années, une usine à décortiquer le riz. « Cette maison a dépensé 300.000 francs pour l'installation de ses machines ; c'est la meilleure preuve que l'on puisse donner des résultats que l'on peut attendre de la culture du riz à Madagascar » (1).

Dans l'Emyrne et le Betsileo on trouve d'immenses prairies où l'on pourrait faire de l'élevage ; de plus il y a de l'eau en abondance. Mais rien n'est fait. On compte seulement, en effet, trois colons dans l'Emyrne.

La culture du café entreprise sur les côtes, paraît devoir

1. Fernand Hue. *Les Français à Madagascar*, p. 149 .

donner de bons résultats. Il y a peut-être là une source d'immenses revenus. Malgré ce qu'on en a dit, Madagascar, ne paraît pas devoir être une colonie de peuplement. Nulle part, même sur les plateaux de l'Emyrne, les Européens ne sont complètement indemnes de la fièvre. Mais le centre de l'île est habité par les Hovas, population forte et très assimilable et qui sagement administrée pourra faire de l'île un pays prospère. Très industrieux, les Hovas se mettent vite et avec plaisir à l'unisson de la civilisation européenne. De l'avis de ceux qui les fréquentent c'est une population d'avenir.

Les richesses minérales du pays une fois exploitées (on y trouve du cuivre, du plomb, du manganèse, de l'or), donneront un grand essor à l'industrie encore rudimentaire des habitants. D'après M. Guillemin, qui en 1863 a fait une exploration de la côte nord-ouest dans les baies de Passandava et de Bavatoubé, il y aurait des gisements houillers s'étendant sur une surface plus grande que celle des gisements français.

Les dépendances de Madagascar comprennent *Ste-Marie de Madagascar* dont le port constitue un excellent refuge, mais dont les productions naturelles sont à peu près nulles ; et les *Comores* dont les plus importantes sont *Mayotte* et *Nossi-Bé* : cette dernière île d'une fertilité remarquable est à peine défrichée dans le quart de son étendue.

Nos vieilles possessions des Antilles, la *Martinique* et la *Guadeloupe* sont des colonies de plantation et de peuple-

ment, puisque l'Européen peut s'y livrer aux travaux du sol. Ces îles sont d'une richesse véritablement tropicale ; l'eau y abonde et la terre est forte et argileuse ; sur le tout, un ciel d'une pureté inouïe et un air traversé à des heures fixes par les vents alizés. Aussi à côté de forêts cachant dans leur sein les essences les plus diverses, des cultures d'une grande importance font la fortune de ces îles, la canne à sucre et le café sont les principales productions. Le commerce de la Martinique se montait en 1890 à 53.611.464 francs, et la Guadeloupe exportait la même année pour 21.369.740 francs de marchandises, presque tout en France.

Ces colonies qui coûtent près de 6 millions par an à la France font rentrer dans les caisses de l'Etat plus de 22 millions de douanes, et cela, malgré le plus déplorable régime douanier qui se puisse voir, régime abandonné en 1866, et malheureusement repris, à quelques modifications près par les dernières lois de douanes.

Une autre question, grave aussi, met en jeu l'existence économique des Antilles, c'est la question du travail. Les ouvriers agricoles y sont en nombre insuffisant. On y a introduit des Hindous, des Chinois, des Africains ; mais en 1885 la population *locale* de la Martinique et de la Guadeloupe, les *petits-blancs*, ont demandé la suppression de l'immigration. C'est un moyen d'arriver au morcellement des grandes cultures qui n'est peut-être pas mauvais quand il s'agit de colonies de plantation arrivées à une phase avancée de leur développement. Mais

cette solution ne suffit pas si l'on songe que sur 270.000 hectares, 70.000 seulement sont livrés à la culture.

L'île de la Réunion est aussi une colonie de plantation et de peuplement.

On trouve à la Réunion plusieurs zones qui permettent les cultures les plus variées : « Les rivages forment comme une première zone qui s'élève insensiblement en amphithéâtre et dont les gradins sont séparés par des coupures. C'est là que les usines et surtout les sucreries sont en pleine activité. Au dessus de cette première zone commence le royaume de la canne à sucre, qui se déploie sur une largeur d'environ six kilomètres ; c'est la ceinture verdoyante de l'île, qui recèle dans ses flancs d'incalculables trésors. Une troisième zone est celle des cultures tropicales ; c'est là que grandissent les forêts qui font de l'île, vue de la mer, comme une corbeille de fleurs et de fruits aux senteurs pénétrantes. A mesure que grandissent les montagnes commence la quatrième zone, celle des cultures européennes, c'est la région des plateaux. Vient ensuite la cinquième et la plus considérable comme superficie, la zone des montagnes (1). »

Un moment ruinés par la brusque émancipation des esclaves, en 1848, les colons luttèrent avec énergie et parvinrent à surmonter la crise en renouvelant leur outillage et en se servant des méthodes de culture les plus perfectionnées.

1. P. Gaffarel. *Les colonies françaises*, p. 129.

Après le sucre, le café, forme la plus importante production de la Réunion.

L'agriculture a pris une importance considérable. Presque tout le pays a été défriché et, en 1873, la valeur des propriétés agricoles dépassait 158 millions de francs, donnant un revenu annuel de 13.830.000 francs.

Au recensement de 1888, la population était de 163.881 habitants, dont 120.532 français. De pareils chiffres suffisent pour réfuter l'opinion trop enracinée qui refuse aux Français les talents de colonisateurs ; et, d'autre part, l'exemple de la Réunion montre bien que la colonisation est une œuvre dont il faut savoir attendre patiemment l'échéance.

Restent des colonies qu'il est difficile de faire rentrer dans notre classification, *l'Algérie* et *la Tunisie*. L'Européen peut s'y établir et travailler, ce qui est la caractéristique de la colonie de peuplement. Elles ont des richesses naturelles à exploiter ; enfin elles possèdent une industrie nationale en quelque sorte, assez développée, et se livrent à un commerce presque autonome. D'autre part les populations soumises jouissent d'une civilisation avancée et l'assimilation des habitants paraît impossible. Elles forment comme des annexes de la métropole.

Nous laisserons de côté ces possessions qui ne sauraient rentrer dans le cadre de cette étude. Nous ne ferons exception pour la Tunisie que lorsqu'il s'agira de discuter la théorie du protectorat.

CHAPITRE PREMIER

COMMENT NAISSENT LES COLONIES

Presque toutes les nations d'Europe qui commencèrent à coloniser au xvii^e siècle, ont dû leurs possessions lointaines à de hardis navigateurs ou aventuriers, trop à l'étroit dans leurs pays, qui allaient chercher par de là les mers, de l'or et des terres à conquérir. Aussi bien, suivant l'expression d'Adam Smith, la colonisation ancienne n'était pas un effet de la nécessité.

L'Amérique une fois découverte, parut comme une merveilleuse conquête aux aventuriers de toute nation, surtout aux Espagnols. Ils y coururent pour y porter la foi religieuse, et pour en rapporter les trésors que leur imagination grossissait formidablement.

C'est aux Fernand Cortez, aux Pizarre, pour ne citer que les plus célèbres, que l'Espagne a dû ces belles colonies de l'Amérique. Et si plus tard elles se sont violemment détachées de la métropole, il n'en faut voir la cause que dans des réglementations tyranniques et odieuses, imposées par la mère patrie. Les gouvernements espagnols n'ont su qu'exploiter et rançonner leurs colonies, ils n'ont pas colonisé.

La Hollande, dont le cabotage faisait la principale fortune, transportait dans toute l'Europe les marchandises apportées de l'Inde à Lisbonne par les Portugais. Philippe II leur interdit ce trafic. Les Hollandais allèrent alors chercher directement aux Indes les productions que demandait l'Europe, et une compagnie fondée en 1602, sorte de syndicat de différentes sociétés similaires, chassa les Portugais des Indes et accapara tout le commerce. Plus tard, la Hollande s'empara des îles de la Sonde, n'ayant en vue que le commerce des épices. « La Hollande n'eut ni missionnaires, ni aventuriers militaires, ni même, sauf l'exception assez insignifiante du Cap et du Surinam, de véritables colons dans le sens étroit du mot; elle n'eût que des facteurs, des commissionnaires et des matelots(1). »

La colonisation anglaise, ne fut pas, elle non plus l'œuvre du gouvernement, il n'y prit aucune part. Une crise économique, qui éclata sous le règne d'Elisabeth, fit fuir d'Angleterre un grand nombre d'habitants, qui allèrent s'installer en Amérique; la mort de Cromwell et le retour des Stuart augmentèrent encore cette émigration.

Des colonies de propriétaires, fondées par de riches particuliers, obtinrent de la couronne l'exercice de la souveraineté: Humphrey Gilbert (1578), Walter Raleigh (1584), Lord Baltimore (1632), furent les premiers pionniers de l'Angleterre dans le continent américain.

1. Leroy-Beaulieu. *La colonisation chez les peuples modernes*, 4^e édit., p. 68.

L'autonomie la plus grande laissée aux colonies, fut la tendance originale constamment suivie par l'Angleterre. Des compagnies privilégiées, fondent dès 1606 des colonies à charte. Le gouvernement anglais y exerçait presque tous les pouvoirs durant trois années, mais après ce temps la couronne abandonnait ses prérogatives. Ce droit de s'administrer elles-mêmes, qui fut laissé aux colonies anglaises, eut pour résultat presque immédiat une grande prospérité.

Au xvi^e siècle la France se lança dans la voie de la colonisation. Verazzini et Jacques Cartier posent les premiers jalons de notre puissance au Canada ; et en 1608, Champlain fonde Québec. Les chartes concédées aux Compagnies, leur donnaient des droits inouïs. Champlain, peut-être dans un but intéressé, protestait contre ces pouvoirs presque absolus. Ses plaintes furent écoutées ; une nouvelle Compagnie le mit à sa tête, et réussit à développer méthodiquement la prospérité du Canada.

Aux Antilles, d'Enanbuc fonde en 1626 les Compagnies de la Barbade et de Saint-Christophe ; les boucaniers s'installent à Saint-Domingue et parviennent à faire de cette île la merveille des Antilles. La couronne se borne à y exercer une surveillance toute nominale. L'irrégularité de leur fondation est, pour Mérivale, une des principales raisons du développement et de la prospérité des îles françaises.

Les efforts des Dupleix, des Labourdonnais, des Bussy, des Suffren, auraient donné à la France la magnifique co-

lonie des Indes, si Louis XV n'avait honteusement abandonné ces héros, qui luttèrent pour la grandeur de sa couronne.

Si l'on en excepte Colbert et parfois Richelieu, les gouvernants de l'ancien régime ne s'occupèrent de nos possessions lointaines que pour les voir se défendre héroïquement contre les envahisseurs et pour les céder dans des traités de paix.

L'Allemagne elle-même, en 1528, fit une première tentative de colonisation, sur les côtes Nord de l'Amérique du Sud, entre le cap Vela et le cap Marcava. Un riche banquier d'Augsbourg, Bartholomée Welser, fut le fondateur de cette colonie. Plutôt explorateurs que colons, les lieutenants de Welser, Alfinger, Federmann, Philippe de Hutten, parcoururent le pays à la recherche de l'or, et se heurtèrent aux Espagnols, déjà maîtres de la contrée. Des luttes parfois sanglantes s'engagèrent et cette colonisation allemande se termina par une sentence arbitrale du tribunal suprême des Indes, dépouillant les Welser de tous leurs droits sur le Venezuela.

C'est donc à l'initiative individuelle que tous les pays dont nous venons de parler ont dû leurs premières colonies.

Une nation fait exception à cette manière de procéder : le Portugal. Les Portugais ne voulaient qu'une chose en matière coloniale, accaparer le commerce des Indes. Pour cela, ils s'établirent dans le pays, y élevèrent des forteresses, y mirent des fonctionnaires et des soldats. La cou-

ronne portugaise faisait elle-même le commerce, presque à l'exclusion des particuliers ; les navires de guerre transportaient des marchandises parce qu'ils étaient seuls capables de les défendre. De là résulte le peu de développement de la marine marchande portugaise et la faible quantité des produits transportés. Ce système de monopole ne réussit pas au Portugal, les Hollandais ruinèrent son commerce lorsqu'ils eurent appris la route des Indes.

Le Brésil, qui fut d'abord une colonie pénitentiaire et de Juifs, dut sa prospérité à une sage réglementation qui laissa une grande indépendance aux colons et leur imposa peu de monopoles.

Les méthodes d'expansion coloniale modernes contrastent singulièrement avec les procédés employés autrefois. Aujourd'hui, l'individu intervient rarement dans la naissance des colonies. A grands frais, les États européens transportent des soldats sur les terres à occuper, et après la conquête, il ne reste généralement plus à faire que *la pacification*, opération longue, difficile, qui coûte beaucoup plus en hommes et en argent que l'occupation première.

Lorsqu'au contraire une colonie est créée par un homme, à peu près seul, l'opération se résout sans combat, avec le plus d'économie possible.

Et qu'on ne dise pas qu'il y a des races avec lesquelles il faut uniquement employer la force. L'œuvre de pénétration admirable, accomplie par M. de Brazza au Congo, presque sans soldats, et en tout cas sans expédition mi-

litaire, montre que la volonté et l'habileté d'un seul peuvent souvent plus que la force brutale des armes ; l'expédition, parallèle en quelque sorte, de M. Stanley, prouve la justesse de ce que nous avançons.

Il est bon, toutefois, de montrer avec quelques détails, l'indifférence, je dirai presque le mépris, avec lequel les gouvernements qui se succèdent, traitent les initiatives privées, qui essaient de donner de nouvelles colonies à la France. Sur ce point, l'histoire de la colonie d'Obock est fertile en enseignements.

En 1859, Henri Lambert achetait au Sultan de Zeilah, Obock et son territoire ; quatre ans plus tard seulement, MM. Goldtammer et Capitaine y plantèrent le drapeau français ; puis de longues années se passent pendant lesquelles on n'entend plus parler de cette colonie. Un Français, M. Denis de Rivoyre, entreprit de faire sortir Obock de son oubli.

Après un voyage dans la baie de Tadjourah, accompli en 1867, il commença à Paris une campagne qui dura quinze ans, pour attirer l'attention du gouvernement sur notre possession africaine ; les sphères officielles se montrèrent indifférentes. Son action interrompue par la guerre de 1870, fut reprise en 1872. Cette fois, l'accueil fut plus sympathique, bien que tout autant inefficace. Le ministre de la marine et des colonies lui écrivait, le 24 octobre 1872 :

« Vous êtes autorisé à prendre possession des points qui vous paraîtront le plus favorables dans les limites du

territoire (d'Obock) appartenant à la France, à y faire tous les travaux, à y élever toutes les constructions que vous jugerez nécessaires... Nous vous donnons l'assurance que vos droits acquis seront scrupuleusement respectés ; en tous cas, les travaux que vous avez exécutés et les constructions que vous aurez faites vous appartiendront sans conteste.

« ...J'ajouterai que toutes mes sympathies sont pour le succès de votre entreprise, et que je suis disposé à la favoriser autant qu'il me sera possible. Quand vous m'aurez notifié votre installation à Obock, je donnerai volontiers l'ordre d'y relâcher de temps à autre aux bâtiments de l'État qui se rendront de ce côté ».

C'était on le voit, un progrès, mais malgré toute la sympathie exprimée, ce langage ne sortait point du domaine platonique (1).

M. Denis de Rivoyre continua sa campagne. La *Société des Etudes coloniales et maritimes* le soutint énergiquement ; on commençait à espérer des jours prospères pour Obock, lorsqu'une note étrange parut au *Journal officiel* du 25 décembre 1880 :

« Des demandes de concession de territoire à Obock (Mer Rouge), dit cette note, étant fréquemment adressées au département de la marine et des colonies, nous croyons utile de faire connaître au public le sens des réponses invariablement faites à toute ouverture de ce genre :

1. Denis de Rivoyre. *Les Français à Obock*, p. 94.

« Le traité du 11 mars 1862, portant cession de ce point à la France, ne contient aucune indication sur le périmètre de notre possession, et de plus, nous n'avons rien fait jusqu'ici pour assurer notre souveraineté sur cette contrée. Il serait donc impossible d'indiquer le sol susceptible d'être cédé, et moins encore de le délimiter. Dans ces conditions, le département de la marine ne saurait faire de concessions. Il ne peut que laisser aux personnes qui tenteraient de fonder un établissement à Obock, toute la responsabilité du choix de l'emplacement à occuper par elles, sous la réserve que cette occupation essentiellement précaire et révocable devra cesser à la première réquisition ».

Tout commentaire de ce document serait, je crois, superflu.

Malgré ce mauvais vouloir évident, l'initiative privée ne se décourage pas. Au mois de janvier 1882, la société des steamers de l'Ouest crée le *Service de l'Orient* pour le golfe d'Oman et le golfe Persique et ses bateaux touchent à Obock sans relâcher à Aden.

En même temps, la *Compagnie commerciale franco-éthiopienne*, se fonde sous la direction de M. Arnoux, dont le but était d'attirer à Obock le commerce du Choa et de l'Ethiopie méridionale.

Six mois après se constitue la *Société française d'Obock*, à la tête de laquelle était Paul Soleillet. Ce dernier, en 1885, acquerrait Sagallo, et recevait au mois de juillet de la même année la première caravane du Choa.

Le gouvernement français continuait à ne pas intervenir ; et lorsque le directeur de la société des Steamers de l'Ouest, M. Mesnier, proposait au ministre de la marine de créer à ses frais un dépôt de charbon à Obock, à condition que les navires de l'État vinssent s'y approvisionner de préférence à Aden ; l'amiral Jauréguibery lui répondit que « les navires ne trouveraient pas à Obock les ressources qui leur étaient assurées à Aden (1) ».

La guerre avec la Chine sauva la colonie d'Obock. Les dépôts de charbon anglais nous étaient fermés, notre flotte, qui opérait également contre Madagascar, allait se trouver sans combustible. M. Jules Ferry pria M. Mesnier d'installer le dépôt de charbon que l'on avait si dédaigneusement refusé l'année précédente ; un décret nommait le premier commandant d'Obock et un projet de loi était soumis aux Chambres, qui assurait les services de la colonie.

Il avait fallu plus de vingt ans pour découvrir *officiellement* les avantages maritimes et commerciaux d'Obock.

Si nous mettons en regard l'attitude du gouvernement allemand en présence des initiatives privées, le contraste éclate, à notre entier désavantage.

Les colonies allemandes de l'Afrique ont été fondées par des particuliers, auxquels l'État a donné son concours le plus entier, sa protection la plus absolue.

Des négociants de Hambourg et de Brème avaient, de-

1. Denis de Rivoyre, *op. cit.*, p. 169.

puis longtemps déjà, établi des comptoirs sur les côtes ouest de l'Afrique ; le 11 avril 1883, le ministère de l'intérieur allemand demande aux villes hanséatiques ce que le gouvernement de l'empire doit faire pour protéger le commerce allemand sur ces territoires. La ville de Hambourg formule plusieurs desiderata : « 1° la création d'un consulat allemand dans la Côte d'Or ; 2° la protection des intérêts allemands, dans les déserts habités par des tribus de nègres indépendants, par la conclusion de traités avec les chefs nègres et par le stationnement de vaisseaux de guerre ; 3° neutralisation de l'embouchure du Congo et des côtes voisines ; 4° établissement d'une station pour la flotte dans l'île de Fernand-Po ; 5° acquisition d'une étendue de côtes sur la baie de Biafra pour y fonder une colonie de commerce (1) ».

Le 19 mai 1884, le docteur Nachtigall était nommé commissaire de l'empire dans les pays côtiers d'Afrique, avec mission d'occuper Angra Pequena et les territoires compris entre le delta du Niger et le Gabon. Le 5 juillet de la même année, Nachtigall prenait possession de la côte de Bagida et du territoire du roi de Togo. Deux maisons de commerce allemandes qui avaient acquis des droits de souveraineté sur les côtes du Cameroon, les cédèrent à l'empire et en deux mois les « entreprises colonisatrices des Allemands obtenaient une base assurée sur ces côtes, et, d'un autre côté, il devenait possi-

1. Jules Stoecklin. *Les colonies et l'émigration allemande*, p. 51.

ble de s'étendre plus tard dans l'intérieur du pays (1) ».

Au sud-ouest de l'Afrique, un commerçant brémois fit savoir, le 16 novembre 1882, au gouvernement allemand, qu'il avait l'intention d'établir un comptoir. De longues négociations s'engagèrent à ce sujet avec l'Angleterre. Le chancelier de l'empire y mit fin le 24 avril 1884 en déclarant placer sous la protection de l'empire allemand le négociant brémois et ses colonies.

On voit avec quelle énergie constante l'Allemagne a soutenu les efforts de ses négociants qui lui créaient un empire colonial.

Comme contraste, bornons-nous à signaler qu'une maison marseillaise a acheté, en 1868, le territoire de Cheik-Saïd, qui domine l'île de Perim et commande le détroit de Bab-el-Mandeb. Sa position stratégique est de premier ordre, de plus, on y trouve des gisements houillers.

Depuis de longues années, les possesseurs de Cheik-Saïd offrent de céder ce territoire à la France ; on a toujours pensé à autre chose, ce qui a permis à la Turquie de se souvenir qu'elle pouvait bien avoir des droits sur ces régions, qui ne lui appartiennent nullement. Des négociations avec la Porte sont depuis longtemps engagées ; le gouvernement français n'a pas encore agi comme il devait le faire en plaçant ces établissements sous son protectorat.

1. J. Stoecklin, *op. cit.*, p. 57.

L'Allemagne n'aurait pas hésité longtemps avant de trouver cette solution.

Il faudrait retracer toute l'histoire coloniale de l'Angleterre pour montrer la protection accordée par le gouvernement britannique à ses colons et à ses négociants.

Toutes les fois qu'un Anglais pose le pied sur un territoire nouveau et qu'il y arbore son drapeau national, le sol devient anglais; c'est là un véritable axiome, dont nous n'avons jamais pu nous pénétrer en France, et pendant que nous réclamons la démonstration de ce que nous nous obstinons à prendre pour une théorie, l'Angleterre s'implante et menace de nous supplanter. Il faudrait nous décider à entrer résolument dans la pratique coloniale plutôt que de nous cantonner dans le domaine purement spéculatif.

CHAPITRE II

ANNEXION ET PROTECTORAT

Le pays, une fois conquis, deux régimes peuvent lui être appliqués ; ou bien on l'annexe purement et simplement, ou bien on en fait un Etat protégé. Telle est la pratique courante, telle est aussi la théorie. Pratique et théorie qui méritent d'être discutées.

On met en présence ces deux mots, annexion et protectorat ; on les oppose l'un à l'autre ; à chacun on attribue des conséquences différentes, des manières d'agir variées ; ce sont, semble-t-il, deux antinomies.

Par l'annexion, la métropole doit pourvoir elle-même à l'administration de la colonie ; dans le protectorat, la métropole ayant devant elle des unités ethniques, parfois fortement constituées, devra les employer ; elle évitera ainsi l'administration directe. Le protectorat, disent les partisans de cette théorie, est un mode d'expansion coloniale économique et ils citent comme exemple la Tunisie.

Cette théorie me paraît fausse ; il n'est pas exact de dire que l'annexion doive conduire à l'administration directe, le protectorat à l'administration indirecte.

Il peut être avantageux après la conquête et l'*annexion* d'une colonie de se servir, pour l'administration, des éléments indigènes, surtout s'il y a déjà un fonctionnariat local qui connaît les ressources et les besoins du pays ; il est alors de bonne politique de conserver ces éléments indigènes, de faire de l'administration indirecte.

Au Tonkin, les gouverneurs n'ont pas craint de laisser aux mandarins une part de l'autorité sous la surveillance française. Le conseil de Régence délègue un haut mandarin, le Kinh-luoc, chef de l'administration indigène qui est soumis à un contrôle assez strict. Le résident supérieur d'Hanoï a la direction des mandarins.

C'est également la voie que l'on semble vouloir suivre à Madagascar.

Et cependant, l'ancienne distinction doctrinale de l'annexion et du protectorat est tellement forte que l'on peut lire dans le manifeste publié par le général Gallieni, après l'exil de la reine Ranavaloa, cette phrase caractéristique : « Madagascar étant devenu possession française, le maintien de la reine n'avait plus de raison d'être », parole non équivoque, qui tend à faire de l'annexion et de l'administration directe deux choses indissolublement unies.

Si, d'autre part, on examine la situation véritable des pays de protectorat au point de vue administratif, on remarquera immédiatement que leur indépendance n'est que nominale. En Tunisie, le Bey ne peut faire aucun acte sans l'autorisation du résident général ; tous les

ordres de ses ministres doivent être contresignés par le secrétaire général ; et à côté de chaque fonctionnaire tunisien, un fonctionnaire français est placé qui surveille et contrôle.

L'armée française occupe la Tunisie, et le ministre de la guerre tunisien est, en réalité, le général commandant la division de Tunis.

On a l'air de laisser au pays protégé une grande part de souveraineté, on ne lui en laisse aucune.

Etre souverain, c'est avoir la possibilité d'établir son droit soi-même et de le limiter soi-même (1), or, en Tunisie, le bey, par le traité de la Marsa, a promis d'exécuter toutes les réformes que voudrait la France ; voilà déjà une première restriction notable à la souveraineté beycale.

Restreinte à l'intérieur, la souveraineté de la Tunisie est supprimée à l'extérieur ; il est en effet, de l'essence même du protectorat, que les relations extérieures soient remises entre les mains du protecteur. Voilà donc une seconde restriction et des plus importantes.

Le protectorat est une création de la diplomatie moderne et celle-ci veut défendre son œuvre ; aux arguments juridiques qu'on lui oppose, elle répond par des affirmations et des subtilités : « Ce régime (protectorat), tel qu'il est appliqué à Tunis, se caractérise par ce fait qu'il ne supprime pas la souveraineté du gouvernement auquel il est

1. M. Larnaude, à son cours de Droit public, année 1895-96.

imposé, mais que, tout au contraire, il maintient, il respecte, il ménage ce gouvernement. Pour prospérer, ce système suppose donc... une certaine autorité, tant au dedans qu'au dehors. Car n'oubliez pas, messieurs, que le bey de Tunis, même à l'heure présente, n'a pas perdu au dehors toute autorité diplomatique et qu'il l'exerce seulement sous le contrôle de la France. » Telles étaient les paroles que M. Hanotaux prononçait au Sénat le 11 juillet 1896.

Nous avons vu ce qu'il fallait penser de la première partie de cette affirmation : le protectorat *ne supprime* pas la souveraineté du protégé, il l'annihile, en l'accaparrant pour son propre compte ; quant à l'affirmation que le bey de Tunis a conservé son autorité diplomatique au dehors, c'est le renversement complet de l'idée admise en diplomatie, qui fait des Etats protégés des Etats mi-souverains.

Un Etat protégé ne peut, en effet, ni négocier un traité, ni assurer une obligation internationale ; les Etats étrangers qui ont reconnu le protectorat, n'ont de relations à son sujet qu'avec l'Etat protecteur ; le protégé ne signe pas de traités ; il ne peut déclarer la guerre ; s'il est attaqué, il doit réclamer l'aide du protecteur ; il est moins qu'un allié, il est un sujet. Sont-ce là des caractères qui distinguent les personnes du droit des gens et n'est-ce pas une subtilité de dire que le bey de Tunis n'a pas perdu toute autorité diplomatique au dehors ?

Etat mi-souverain, a-t-on dit. Et où voit-on que la sou-

veraineté puisse être divisée ? Si on la fractionne, ce n'est plus la souveraineté. En effet, en face de cette souveraineté restreinte s'élèvera une autre souveraineté, qui sera le complément de la première. Et comment comprendre l'existence sur un même territoire de deux souverainetés ? Deux choses semblables ne peuvent être supérieures l'une à l'autre, or, qui dit souveraineté dit supériorité, de par l'étymologie même du mot. J'en conclus que deux souverainetés ne peuvent coexister dans un même pays et que la nouvelle supprime l'ancienne.

Les droits du protecteur ne sont pas un reflet des droits du protégé. Ce sont des droits nouveaux qui se substituent aux droits anciens et qui s'imposent à tous.

Cette théorie a, selon moi, l'avantage de dégager complètement le terrain diplomatique. Aussi bien, il est hors de doute que, par l'annexion, les traités antérieurs conclus par l'Etat annexé tombent d'eux-mêmes.

L'Etat annexé perdant sa souveraineté extérieure n'est plus une personne du droit des gens et cette personnalité déchue ne peut plus être contrainte d'exécuter les engagements qu'elle avait pris antérieurement. La sanction fait défaut, car on ne déclare la guerre qu'à une personnalité du droit des gens, on ne peut traiter qu'avec un Etat qui existe au point de vue international.

En est-il de même avec le protectorat, tel qu'il est actuellement compris ? Nullement, et la phrase de M. Hanotaux, citée plus haut, en est une preuve évidente. La pratique a montré les dangers de cette théo-

rie, qui est née avec le fameux article IV du traité du Bardo : « Le gouvernement de la République française se porte garant de l'exécution des traités actuellement existants entre le gouvernement de la Régence et les diverses puissances européennes. »

Suivant un auteur anonyme (1) : « Le fait même qu'une clause explicite a paru nécessaire à notre gouvernement, trop préoccupé de rassurer les puissances étrangères, prouve que, sans cette précaution, celles-ci eussent naturellement cru à l'extinction d'actes qui, suivant l'expression d'un jurisconsulte, n'avaient d'autre fondement que la *souveraineté dont le terme est arrivé*. »

Faisons remarquer, en passant, que l'auteur de l'article est en contradiction avec l'opinion exprimée par M. Hanotaux, le 11 juillet, au Sénat.

Cette opinion tendrait à déblayer le terrain diplomatique ; l'établissement du protectorat ferait table rase *ipso facto* des traités antérieurement conclus par l'Etat protégé. Mais, était-ce bien l'idée que se faisaient de cet article les auteurs du traité du Bardo ? Je ne le crois pas. Le Livre jaune publié sur les affaires tunisiennes en 1881, nous donne, en effet, sous le n° 275, une dépêche de M. Barthélemy-Saint-Hilaire, ministre des Affaires étrangères, adressée à M. Roustan : « Je vous félicite et je félicite le général Bréard de l'heureux résultat que vous avez obtenu ; le bey est désormais notre allié ».

1. XXX. Annexion et protectorat, *Revue de Paris*, 15 déc. 1895.

Dans l'esprit des auteurs du traité, il n'était donc nullement question de la souveraineté française se substituant à la souveraineté tunisienne, il n'y avait là qu'une sorte de traité de garantie. Dans la pièce n° 280, le Ministre des Affaires étrangères confirme les termes du traité du Bardo, suffisamment explicites pourtant : « J'ai eu l'honneur, écrivait-il à lord Lyons, de vous donner connaissance du traité au moment où il venait d'être conclu. Votre gouvernement, je n'en doute pas, reconnaîtra facilement qu'il ne porte aucune atteinte aux privilèges dont les autres pays sont légitimement en possession. »

M. Barthélemy-Saint-Hilaire va plus loin dans la pièce n° 282, il promet que « si des modifications sont nécessaires, qui dérogeraient à un ordre de choses consacré aujourd'hui par des conventions conclues avec les puissances étrangères, on ne procédera aux changements nécessaires que d'accord avec les puissances et en vertu d'une entente amicale avec elles ».

L'Angleterre, par l'organe de lord Granville, déclara que le traité conclu avec le bey constituait un protectorat. Cette puissance établissait ainsi un précédent dont elle devait profiter. Elle acceptait cette création nouvelle que nous venions d'introduire dans le droit international moderne, et contre laquelle nous nous débattons depuis seize ans. '

Ce protectorat du droit des gens a formé tout un véri-

table corps de doctrines, nous en avons fait l'expérience à nos dépens.

Lorsqu'en 1885, la France conclut un traité de protectorat avec Madagascar, les traités antérieurs conclus entre les rois Hovas et les puissances étrangères subsistèrent, et les agents diplomatiques anglais furent pendant cinq ans accrédités près de la reine Ranavaloa sans recevoir l'exequatur de la France. Voilà où nous a conduit la théorie de l'Etat mi-souverain.

Pour arriver juridiquement à la dénonciation de ces traités, on a fait le raisonnement suivant : Les traités conclus pour une longue durée ou une durée indéfinie, doivent être considérés comme soumis à une condition résolutoire tacite, la condition *rebus sic stantibus*, c'est-à-dire qu'il ne doit pas se produire des faits tels que s'ils étaient produits avant le traité, ce traité n'aurait pas été conclu ou l'aurait été autrement ; *rebus mutantis*, la partie contractante peut se considérer comme dégagée du traité (1).

Ce palliatif ne nous satisfait pas. On peut en effet envisager deux sortes de traités : les capitulations, qui assurent aux étrangers l'application de leurs lois nationales dans des cas déterminés, et les traités de commerce. Qui décidera le moment où les premiers prendront fin ? Le gouvernement protecteur voudra, en effet, faire juger ces étrangers par ses tribunaux à lui, car sa souveraineté

1. M. Leseur, à son cours, années 1895-96.

ne peut exister entière que s'il a le droit de pleine juridiction ; les gouvernements étrangers voudront, au contraire, conserver le régime des capitulations le plus longtemps possible, car c'est là un immense moyen d'influence. Il faudra de longues et difficiles négociations. En fait, la Russie n'a renoncé aux capitulations en Tunisie qu'en 1888.

Pour les traités de commerce, la solution sera plus difficile encore. Peut-on soutenir que le protectorat amène fatalement et immédiatement un changement dans le régime économique de l'Etat protégé ? Et, de nouveau, qui sera juge de ce changement ? Les longues négociations qui ont suivi la dénonciation du traité italo-tunisien, montrent les difficultés que rencontre l'application de cette théorie.

Un autre moyen se présente pour sortir de cette situation presque inextricable ; renoncer résolument au protectorat du droit des gens que nous avons créé. Je ne demande pas que l'on supprime brusquement l'état de chose existant dans certaines de nos colonies, la Tunisie et l'Annam par exemple ; le mal est fait, nous devons en supporter toutes les conséquences ; mais je voudrais que dans les conquêtes coloniales que pourra encore faire la France, elle ne se serve plus de ce système hybride.

Nos gouvernants ont bien compris toutes les difficultés possibles dans les traités conclus avec la reine de Madagascar et, poussés par une heureuse nécessité, ils ont abandonné l'idée du protectorat pour déclarer Mada-

gascar possession française. C'était la seule solution possible en présence des réclamations Anglo-américaines.

La seule chose admissible sera, lorsqu'on se trouve en présence de populations déjà civilisées et jouissant d'une certaine organisation administrative, de se servir des éléments indigènes comme fonctionnaires, après qu'on leur aura donné une éducation française. Ce sera ainsi un excellent moyen de s'attacher l'élite intellectuelle de la colonie, et on évitera l'émigration de nombreux fonctionnaires qui sont souvent aujourd'hui les seuls colons de nos possessions.

On a dit qu'il y avait dans cette manière de faire, un protectorat administratif; nous repoussons cette terminologie. Là non plus il n'y a pas protectorat, il y a un simple usage des éléments indigènes, fait dans un but d'économie et d'assimilation plus rapide et plus complète. Quant au protectorat du droit des gens, il est un nonsens et un danger, il ne faut pas y recourir.

Il ne doit y avoir entre le protecteur et le protégé qu'un contrat par lequel ce dernier se mettant sous la protection du premier, fait en sa faveur abandon de sa souveraineté; mais le contrat est interne, il ne dépend pas du droit des gens; les puissances étrangères n'auront rien à y voir; vis-à-vis d'elles il y a annexion pure et simple. Mais dira-t-on, la forme dans laquelle s'établit le protectorat est indiquée par un traité, c'est-à-dire par un acte synallagmatique pour la conclusion duquel il faut être personne internationale. Cet argument nous touche peu.

Au moment où le protégé signe le traité il a encore sa souveraineté, il est libre de l'abdiquer comme il l'entend, et il ne la perd que lorsque l'acte est conclu ; de même dans les premiers temps du droit romain un homme libre pouvait se vendre comme esclave, il conservait sa qualité de citoyen jusqu'à la conclusion complète de l'acte et pouvait valablement signer sa propre déchéance ; de même aussi, un roi peut abdiquer ; sa souveraineté reste entière jusqu'à la signature de l'abdication, il la perd au moment précis où cette dernière est donnée.

Pour me résumer en quelques mots, je dirai que le protectorat n'est pas un mode d'acquisition de territoire du droit des gens, il n'est qu'une forme administrative. L'annexion est le genre, le protectorat est l'espèce.

CHAPITRE III

ORGANISATION POLITIQUE DES COLONIES

La colonie une fois conquise il faut au plus vite lui donner une organisation politique et administrative.

L'idée première sera d'en faire un territoire complètement sujet de la métropole ; celle-ci lui appliquera les lois qu'elle voudra, son budget sera réglé par elle, les fonctionnaires lui viendront directement de la mère-patrie.

Les colonies, disent les partisans de cette théorie, sont des champs d'exploitations pour la métropole, elles doivent lui rapporter, la faire rentrer dans les sommes qu'elle a déboursées pour la conquête, et donner le plus tôt possible des bénéfices ; c'est une simple opération de commerce, dont la balance doit rapidement pencher du côté « avoir ». Le pacte colonial, auquel toutes les nations coloniales, *prétendent* avoir renoncé a été l'élaboration scientifique de ce système.

Lorsque la colonie aura atteint un certain développement dans la civilisation, qu'il s'y sera formé des éléments ethniques se rapprochant de ceux de la métropole, on pourra *assimiler* la colonie.

Par l'assimilation, on fait rentrer la colonie dans le territoire national, elle est administrée comme le serait une portion de ce territoire, elle vit de la vie de la métropole, elle a les mêmes organes, possédant les mêmes pouvoirs. Ces deux systèmes sont employés par les peuples ayant eux-mêmes une organisation politique et administrative très centralisée. On lui a donné le nom de système latin, parce qu'il est particulièrement appliqué par les nations de race latine, la France et l'Espagne. Les résultats en sont peu brillants.

Si au contraire, la métropole laisse à la colonie une grande indépendance, nous avons alors le système de l'autonomie. Ici, chaque colonie a sa propre représentation chez elle, elle vote et équilibre son budget comme elle l'entend, elle a ses fonctionnaires ; la métropole surveille, elle peut mettre parfois son veto aux décisions prises. Par ce moyen, son pouvoir est très grand en droit, non en fait. Les pays de self-government, emploient ce système lorsqu'ils se trouvent en présence de colonies de peuplement. Le système anglo-saxon n'assimile jamais les colonies, il les assujettit ou leur donne l'autonomie.

Nous allons successivement étudier les systèmes français et anglais.

§ 1. — *Système français*

La loi du 24 avril 1833 classait les colonies en : colonies à législature et colonies régies par de simple décrets.

Les premières comprennent : la Guadeloupe, la Marti-

nique, la Réunion et la Guyane ; les lois qui leur sont applicables sont faites par le pouvoir législatif métropolitain ; mais n'allez pas croire que le pouvoir central abandonne tout pouvoir législatif ; l'ordonnance de 1833 énumère les points sur lesquels il sera statué par ordonnances royales (aujourd'hui par décrets) et ces points sont nombreux : organisation administrative excepté le régime municipal, la police de la presse, l'instruction publique, et la plus grande partie des dispositions relatives aux esclaves ; chose qui n'a plus de nos jours qu'un intérêt historique.

Quant aux autres établissements français dans les Indes Orientales et en Afrique, quant à Saint-Pierre et Miquelon, ils continueront d'être régis, par ordonnances du roi (art. 25). Ce système ne vaut pas grand chose ; cette centralisation à outrance ne peut fatalement que donner des résultats déplorables. Les ministres qui se succèdent ont généralement des idées coloniales absolument dissemblables, on hésite, on tâtonne, on prend en peu de temps plusieurs routes différentes et cela au plus grand détriment de l'expansion coloniale. Il suffit de lire la collection des décrets relatifs aux colonies pour voir quelle incohérence, quel manque de suite présente cette façon d'agir.

Si, au contraire, on transfère au Parlement de la métropole le droit de légiférer, ce système offrira peut-être plus de garanties que la concentration de toutes les questions coloniales dans les bureaux des ministères, mais il ne vaudra guère mieux. Quelle sera la compétence

du Parlement dans la matière ? Car il ne faut pas oublier qu'il est indispensable d'avoir une compétence spéciale pour chaque colonie ; on ne gouverne pas la Martinique comme la Réunion, croire le contraire serait une erreur dangereuse.

Les colonies sont trop loin, leurs mœurs sont trop différentes des nôtres pour qu'on puisse leur appliquer les règles que nous suivons en France ; une certaine autonomie politique, législative et administrative, vaudrait mieux que la centralisation à outrance qui fait la base du système colonial français. On a essayé de donner aux colonies un semblant de satisfaction.

Un décret du 28 mars 1792, applicable aux Antilles et à la Guyane, reconnaît en principe à ces colonies le droit d'élire des représentants ; le 29 mars, sur la proposition de Morlet, un député de l'île Bourbon fut admis à la Convention ; un décret du 22 août 1792 étendit ce droit à toutes les colonies. Supprimé en fait par la constitution du 22 frimaire an VIII, il fut rétabli le 5 mars 1848 par décret. La dernière loi sur la matière (16 juin 1885), fixe à 14 le nombre des représentants coloniaux au Parlement (non compris l'Algérie) ; les colonies ayant des députés ou sénateurs sont : la Martinique, 3 ; la Guadeloupe, 3 ; la Réunion, 3 ; la Guyane, 1 ; le Sénégal, 1 ; l'Inde, 2 ; la Cochinchine, 1.

Quelle peut être l'influence de ce petit nombre de membres du Parlement d'origine coloniale ! Ils sont 14 sur 844 sénateurs et députés.

De plus, ne peut-il y avoir danger à faire représenter chacune de nos colonies par un nombre si faible de représentants. Si on suit leur conseil, comme étant celui d'hommes le plus à même de juger les besoins de leur colonie, c'est dans les mains de *trois* hommes que se trouvent les destinées de la Réunion, dans les mains d'un seul que repose le sort de la Guyane, du Sénégal, de la Cochinchine. Et si ces hommes se trompent, ils peuvent porter un coup mortel à nos colonies.

D'autre part, le vote de ces 14 représentants influe sur les destinées de la France, et leur loyalisme pourrait parfois être soumis à de rudes épreuves s'il les plaçait un jour entre la dure alternative de soutenir les intérêts primordiaux de leur colonie ou ceux de la France. Ajoutons à cela les lenteurs interminables de la procédure parlementaire ; on en a vu dernièrement (avril 1896) un exemple par l'ajournement d'un projet de loi accordant concession d'une route à péage à Madagascar.

Aussi, la proposition faite par M. d'Estournelle durant la session de 1896 mérite-t-elle toutes les sympathies. Il demande, avec raison, la suppression de la représentation coloniale au sein du Parlement français, comme inutile et dangereuse. Mais il a le tort de ne rien proposer à la place. Il ne faut pas se borner à détruire, il est aussi nécessaire de construire. C'est tout un projet à établir, à développer. Nous en renvoyons l'étude à la suite du système anglais.

Nous avons vu que la plupart des colonies sont régies

par des décrets ; le 24 avril 1833, une loi décidait que la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et la Guyane auraient des délégués près le gouvernement du roi, pour lui donner les renseignements relatifs aux intérêts généraux des colonies et suivre auprès de lui l'effet des délibérations et des vœux des conseils coloniaux. Supprimée en 1848, cette institution fut rétablie par le sénatus-consulte du 3 mai 1854 sous le nom de Comité consultatif.

En 1870, ce comité cessa de fonctionner. La commission supérieure des colonies, établie le 23 décembre 1878, n'était ni une institution permanente, ni une assemblée consultative ; son but était seulement de « procéder à l'étude des réformes qui pourraient être apportées dans l'organisation des colonies et de chercher les moyens de « rapprocher le plus possible » cette organisation de celle de la métropole (1) ». Avant de se séparer, la commission émit le vœu qu'il fût créé un conseil supérieur des colonies. Un décret du 19 octobre 1883 fit droit à cette requête.

Dans le rapport déjà cité, l'amiral Peyron disait : « L'utilité de cette création est difficilement contestable. La législation coloniale demande à être révisée, simplifiée, réformée... Pour remplir, à la satisfaction de la métropole et de la France coloniale, la tâche vraiment considérable qui lui incombe, mon administration a besoin du

1. Rapport de l'amiral Peyron au Président de la République, *Journ. off.* du 21 octobre 1883.

concours d'hommes notoirement connus pour leur compétence en matière coloniale ».

Modifié par des décrets du 30 mars 1884 et du 25 juillet 1885, le Conseil supérieur comprend : les sénateurs et députés des colonies, cinq délégués pour la Nouvelle-Calédonie, Tahiti, Saint-Pierre et Miquelon, Mayotte et Nossi-Bé ; 15 membres nommés par le Président de la République, 13 hauts fonctionnaires représentant le Conseil d'État et les différents ministères, 5 présidents de Chambres de commerce.

Le Conseil supérieur a tout d'abord le tort de comprendre des membres élus ; la stabilité qui doit être la base essentielle de telles assemblées en est ainsi fortement compromise. De plus, et chose plus grave, ce conseil n'a aucun pouvoir propre ; il donne simplement son avis, et seulement lorsque le ministre le lui demande. Aussi, n'a-t-il pas pu arriver à l'unité dans la politique coloniale, comme l'a fait en Angleterre le Conseil privé.

Comme la plupart des conseils qui entourent en France les ministres, le conseil supérieur se réunit quelquefois, donne des avis, pas toujours écoutés, émet des vœux qui se heurtent à l'indifférence des bureaux, fait en somme peu de chose, non par mauvais vouloir, mais parce que sa nature et ses attributions bornées ne lui permettent pas de faire davantage.

Pour être vraiment utile, le conseil supérieur devrait symboliser l'unité dans la direction des affaires coloniales ; les ministres changent et avec eux paraissent et dis-

paraissent des vues différentes, des tendances opposées ; au conseil appartiendrait de réunir toutes ces idées dans un même faisceau, d'en obtenir l'application et la continuité. Mais pour cela il faudrait lui donner des pouvoirs et décider que certaines de ses décisions devront s'imposer au pouvoir exécutif.

Il n'y aura pas dualisme et rivalité avec le Parlement, puisque, d'une part, les décisions du conseil prépareront simplement les décrets, que fait seul actuellement le Président de la République, et que d'autre part, dans les questions importantes, qui sont du ressort du Parlement, le conseil ne fera qu'éclairer la discussion en fournissant des arguments et parfois même des textes de lois tout préparés (c'est du reste ce qui s'est produit pour la création des Compagnies de colonisation).

Lorsqu'après de longues luttes le gouvernement français abandonna le pacte colonial, il comprit qu'il devait donner une certaine autonomie aux colonies. Un premier sénatus-consulte du 3 mai 1854 réglant la constitution des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, leur accordait un conseil général, nommé moitié par le gouverneur, moitié par les membres des conseils municipaux. Il votait les dépenses d'intérêt local, les contributions extraordinaires et les emprunts à contracter dans l'intérêt de la colonie. Les dépenses à la charge de la colonie étaient obligatoires ou facultatives, suivant une nomenclature fixée par un décret (art. 14).

Cet article 14, qui n'était que de la centralisation déguisée, fut abrogé par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 qui réglait à nouveau les attributions des conseils généraux.

L'art. 1^{er} du sénatus-consulte de 1866 énumère les matières sur lesquelles les conseils généraux ont un pouvoir de décision ; ce sont : les acquisitions et aliénations de propriétés mobilières et immobilières non affectées à un service public, les actions à intenter ou à soutenir au nom de la colonie, le classement, la direction et le déclassement des chemins d'intérêt collectif, les projets, plans et devis des travaux exécutés sur les fonds de la colonie.

Il procède au vote des taxes et contributions de toute nature, nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie. Le gouverneur ne peut qu'en demander l'annulation pour excès de pouvoir, violation d'un sénatus-consulte, d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. L'annulation est prononcée par décret.

Le conseil général vote les tarifs d'octroi de mer, ainsi que les tarifs de douane sur les produits *étrangers*, naturels ou fabriqués, importés dans la colonie (1) (abrogé par la loi de 1892).

Ces dispositions, qui paraissent si libérales, ont enthousiasmé les auteurs. L'un d'eux écrit : « Si elles (les

1. Ces droits, votés par le Conseil général, étaient assujettis à recevoir la sanction d'un décret en Conseil d'Etat, dont le refus entraînait le rejet du tarif.

colonies) ne peuvent faire de règlements, elles exercent par le vote du budget, non seulement par chapitre, mais encore dans des détails, une action prédominante sur l'administration » (1).

Un autre se montre plus lyrique : « Le gouvernement a voulu donner aux colonies une grande liberté d'action. Désormais, elles pourront régler elles-mêmes la plupart de leurs affaires ; maîtresses de leurs impôts, appelées à voter leur budget, elles ont tous les pouvoirs nécessaires pour développer leurs ressources, comme aussi pour diminuer leurs dépenses » (2).

Il semble au premier abord qu'il n'y ait rien à reprendre à ce sénatus-consulte, qu'il soit un modèle de décentralisation, et que les colonies seraient mal venues à se plaindre. Et pourtant là n'est pas la vérité.

Le budget de la colonie est *délibéré* par le Conseil et *arrêté* par le gouverneur. Or, ce dernier étant un agent du pouvoir central, le Conseil n'a aucune action sur lui, il est le véritable auteur du budget, comme le préfet dans un département français. De plus le budget des dépenses est divisé en deux parties (art. 7) : la première comprend les dépenses *obligatoires*, la deuxième les dépenses *facultatives*. Ces dépenses obligatoires grâce à l'avant-dernier paragraphe de l'art. 7 peuvent comprendre toutes les dépenses de l'administration centrale et les frais du personnel de la direction de l'intérieur. L'action exercée par les Con-

1. Dislère, *Traité de législation coloniale*, tome I.

2. Bouinai, *La Guadeloupe*.

seils généraux sur l'administration doit donc être bien faible. Aussi bien, lorsque le Conseil général omet de voter ces dépenses, le gouverneur et après lui le ministre des colonies les inscrivent d'office.

Le Conseil général vote bien le chiffre des taxes à percevoir, exécutoires sauf annulation, mais il ne peut que *délibérer* (sauf approbation) sur le mode d'assiette de l'impôt et les règles de perception, ce qui diminue singulièrement ses pouvoirs. Il vote aussi les règlements portant création de nouveaux impôts, ou modification des impôts existants; mais ici son droit est en fait encore plus illusoire puisque le gouverneur peut les accepter, ou les refuser à son gré.

Que reste-t-il alors de cette soi-disant indépendance budgétaire ? Bien peu de chose. Il n'y a qu'une décentralisation des organes, mais non pas une décentralisation des pouvoirs ; c'est-à-dire qu'il y a décentralisation à un bien faible degré.

Telle est la situation de trois colonies privilégiées ; les autres sont moins fortunées.

Le Conseil général de la Guyane, établi par décret du 23 décembre 1878 a à peu près les mêmes attributions que ceux des Antilles ; ses délibérations sont approuvées par simple décret.

A St-Pierre et Miquelon, le budget est délibéré par le Conseil général, et définitivement réglé par le commandant en conseil privé (1).

1. Décret du 2 avril 1885, art. 53.

Toutefois le Conseil général vote les tarifs d'octroi de mer sur les objets de toute nature et de toute provenance, introduits dans la colonie. L'octroi de mer devient ainsi une véritable douane locale, se superposant à la douane régulière (modifié par la loi de 1892) (1).

Les attributions du Conseil général du Sénégal (2) varient selon qu'il s'agit des circonscriptions électorales et du reste de la colonie. Pour les premières il a les mêmes pouvoirs que le Conseil de la Guyane ; pour le reste de la colonie il ne statue que sur les tarifs des taxes et contributions locales autres que celles afférentes aux droits de douane et d'octroi de mer.

La Cochinchine a un Conseil colonial créé par décret du 8 février 1886. Six citoyens français, six sujets français asiatiques, deux membres civils du Conseil privé, deux délégués de la Chambre de commerce le composent. Ses attributions sont à peu près semblables à celles du Conseil de la Guyane. Le gouverneur peut modifier les dépenses votées par le Conseil quand les dépenses sont omises, quand les projets se rapportant aux dépenses

1. La loi du 11 janvier 1892 parlant de l'octroi de mer, dit dans son art. 7 : Le mode d'assiette, les règles de perception et le mode de répartition de l'octroi de mer seront établis par des délibérations des conseils généraux ou des conseils d'administration, approuvées par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique. Les tarifs d'octroi de mer seront votés par les conseils généraux ou conseil d'administration des colonies. Ils seront rendus exécutoires par décrets rendus sur le rapport du ministre du commerce, de l'industrie et des colonies.

2. Décret du 4 février 1879.

votées paraissent au ministre exiger un complément d'études ou une nouvelle délibération. Ce dernier paragraphe apporte des restrictions notables aux pouvoirs du Conseil général.

En Nouvelle-Calédonie, le Conseil général institué par décret du 2 avril 1885, a reçu une organisation identique à celle du Conseil de St-Pierre et Miquelon.

Les établissements de l'Océanie et de l'Inde ont aussi des Conseils généraux.

En outre des critiques déjà adressées à l'organisation et à l'importance restreinte de ces Conseils, leur composition même mérite des reproches.

Nous savons que ces Conseils sont des organes de répartition des impôts. Or dans toutes ces assemblées les Européens forment la majorité, sinon la totalité des membres ; dans certaines colonies par exemple (Inde française) on a organisé un système de suffrage très perfectionné qui donne à l'indigène une *valeur* politique moindre que celle de l'Européen. Le résultat en est visible, il se manifeste par une tendance que rien ne refrène, à exploiter l'indigène.

M. de Lanessan le constate dans ses *Principes de colonisation*. L'indigène, selon lui, n'a qu'un droit, payer ; et il voudrait avec raison que les indigènes fussent protégés contre cette exploitation par trop éhontée. Pour cela, il faudrait, dit-il, à chaque colonie, le droit de se constituer une législation adaptée aux nécessités particulières du pays et aux coutumes des indigènes.

La colonie forme un groupement général en quelque sorte, composé de groupements particuliers et, ce qui est besoin général, ne répond souvent pas aux besoins de ces groupements particuliers ; aux réunions de colons, qui formaient des villages et même des villes, on aurait dû donner une organisation politique en rapport avec l'importance des centres créés. C'est de cette organisation locale que nous allons nous occuper.

Les trois colonies régies par le sénatus-consulte de 1854, c'est-à-dire la Réunion, la Martinique et la Guadeloupe, ont chacune des conseils municipaux assimilés pour leur formation et leur compétence aux conseils français. La loi du 5 avril 1884 leur est applicable. Les communes élisent des conseillers municipaux qui disposent des ressources communales fixées par l'art. 133 de la loi de 1884.

Le Président de la République, par décret rendu en conseil d'Etat, peut seul approuver les impôts nouveaux que les communes voudraient adopter.

Les communes coloniales disposent d'impositions spéciales : l'octroi de mer, une part dans le produit des licences de cabaret et dans celui des patentes, qui est fixée par délibération du conseil général, approuvée par décret (aux Antilles) ; à la Réunion les ressources comprennent divers centimes additionnels.

Toutes les communes sont sous la tutelle administrative du gouverneur, qui exerce à cet égard les mêmes prérogatives que les préfets dans les départements fran-

çais. L'organisation municipale des autres colonies est réglée par décrets.

Seule la colonie de Saint-Pierre et Miquelon est complètement soumise au régime municipal. Dans les autres colonies, les décrets ont constitué avec des territoires déterminés des communes de plein exercice. Un simple décret peut créer ou supprimer à volonté un conseil municipal, mais par la loi du 28 mars 1882, du moment où le conseil municipal existe, il doit forcément élire le maire et les adjoints. C'est une particularité bien singulière qui trouve son origine dans l'organisation composite de nos colonies.

La Guyane, par le décret du 12 décembre 1889, est divisée en six communes de première classe, sept de deuxième classe, et une de plein exercice (Cayenne). Dans ces communes, sauf à Cayenne, les fonctions de maire sont remplies par des administrateurs principaux ou adjoints, assistés d'un conseil consultatif nommé, et qui peut seulement émettre des vœux. Il y a là un recul sur le décret du 15 octobre 1879, recul voulu, dit le rapport de M. Tirard, par l'administration de la Guyane d'accord avec le Conseil général (1).

Le régime municipal existe dans l'Inde française. Une particularité se présente dans la composition des listes électorales. Le nombre des conseillers à élire est partagé entre trois listes d'électeurs : Européens et descendants d'Européens, Indiens renonçants et Indiens

1. *Journal Officiel* du 15 décembre 1889.

non renonçants. Un décret du 26 février 1884 a réglé cette situation en laissant subsister une choquante anomalie. Pour le Conseil général et les conseils locaux la liste européenne subsiste quand même il n'y aurait qu'un seul inscrit, pour les conseils municipaux elle est supprimée dès qu'elle est réduite à quatre noms, elle fusionne alors avec la liste des non-renonçants, de sorte qu'une liste de cinq Européens, à autant de pouvoir politique que cent Hindous renonçants, la distinction de compétence me paraît disproportionnée. De plus les conseils municipaux par une heureuse innovation sont élus pour six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans. Les attributions des maires et des conseils municipaux sont les mêmes que dans les autres colonies à décret.

Le conseil municipal de Saïgon est composé de : onze membres français, parmi lesquels sont choisis les maires et les adjoints, et de quatre sujets indigènes.

Trois sortes de communes divisent l'Algérie : communes de plein exercice, communes mixtes, communes indigènes.

Dans les premières, où les Européens sont en majorité, la loi du 5 avril 1884 s'applique, sous réserve de certaines dispositions concernant la représentation des Musulmans indigènes, qui est réglée par un décret du même jour. Les indigènes ont droit à être représentés au conseil municipal s'ils atteignent le nombre de 100 habitants par deux conseillers s'il y a de 100 à 1.000 habitants musulmans. Au-dessus de ce chiffre on nomme un con-

seiller musulman de plus par chaque excédent de 100 habitants musulmans, mais sans que le nombre des conseillers au titre indigène puisse dépasser le quart de l'effectif du conseil, ni excéder six.

Pour faire partie des électeurs, les Arabes doivent être propriétaires fonciers, ou fermiers de propriétaire rural, employés de l'Etat, du département ou de la commune, décorés de la Légion d'honneur, de la médaille militaire, ou titulaire d'une pension de retraite ; c'est donc une sorte d'électorat censitaire. Les conseillers indigènes siègent au même titre que les conseillers français, mais ils ne prennent part ni à l'élection du maire et des adjoints, ni à celle des délégués sénatoriaux. Dans les communes de plein exercice, où la population musulmane est assez nombreuse pour qu'il y ait lieu d'exercer à son égard une surveillance spéciale, cette population est administrée sous l'autorité immédiate du maire par des adjoints indigènes, qui peuvent être pris en dehors du conseil et de la commune et qui ne font pas partie alors du conseil municipal ; ils sont nommés par le préfet.

Cette séparation des indigènes d'avec les Européens n'est pas faite, on en conviendra, pour arriver à l'assimilation rêvée.

Les dispositions du décret du 27 décembre 1867 étaient plus libérales pour la représentation indigène que celles du décret de 1884. En effet, l'article 13 dit que le nombre des conseillers indigènes ne peut dépasser le *tiers* du nombre total des membres du conseil municipal (on

a abaissé cette proportion au quart) ni être inférieur à trois (le décret de 1884 dit *deux*). Il y a donc un recul, ce qui n'est pas l'idéal en politique coloniale.

Quant aux autres communes, mixtes et indigènes, leur organisation municipale est réglée par des arrêtés du gouverneur général.

Dans les communes, situées en territoire civil, l'administration municipale est nommée ; à la tête se trouve l'administrateur faisant fonction de maire, il est assisté de membres indigènes et français, désignés administrativement. Chaque douar ou tribu installé sur le territoire de la commune fournit un délégué à l'administration, nommé par le préfet. En outre, chaque douar a une représentation, la djemma, nommée par le préfet.

Les communes indigènes situées en territoire militaire sont administrées par le commandant militaire qui fait fonction de maire. Une commission municipale, choisie par le préfet, parmi les fonctionnaires et les notables de la commune assiste le commandant. Les djemmas, en territoire militaire, sont nommées par le général commandant la division.

Ce rapide exposé montre combien la représentation indigène tient une place restreinte ; nommée presque partout par le préfet qui peut la suspendre et la faire révoquer par le gouverneur, son autorité et son influence ne sont rien moins que considérables. Pourquoi, puisque le principe de la représentation indigène est adopté, ne pas laisser à l'élection le soin de choisir les représentants. Ce

serait un pas sérieux fait vers l'émancipation des communes arabes, et en vue de leur assimilation. Une surveillance sévère pourrait être exercée ; ce système donnerait, croyons-nous, d'excellents résultats. « Chez les indigènes, il y a toujours l'arrière-pensée de devenir quelque chose, de gagner nos faveurs, et l'espoir d'être électeur serait un stimulant (1) ».

Dans l'Inde française, un décret du 19 juin 1872 a créé des conseils locaux, sortes de conseils d'arrondissements, mais comme on a *oublié* de limiter leurs attributions, le mode d'approbation de leurs délibérations, les ressources appelées à alimenter le budget de chaque établissement, ces conseils sont restés de simples assemblées consultatives, sans rôle déterminé.

En Cochinchine, un arrêté local du 12 mai 1882, a créé 21 conseils d'arrondissements ; ils n'ont que voix délibérative ; le gouverneur approuve ou rejette leurs décisions, mais leurs avis sont indispensables préalablement à toute mesure touchant les intérêts propres de l'arrondissement. Dans aucune autre de nos colonies il n'existe de conseil d'arrondissement.

Deux tendances se manifestent dans le système politique colonial français : l'éloignement des indigènes des affaires publiques, et une centralisation à outrance, qui fait partir du ministère des colonies les réformes que réclament nos possessions lointaines. Après avoir étudié

1. M. Estoublon, à son cours, 1896.

le système anglais nous verrons quelles modifications on pourrait apporter au système colonial français.

§ 2. — *Système anglais.*

L'Angleterre n'a jamais posé de principes à suivre en matière coloniale, elle a fait des écoles qui lui ont profité, et qui devraient bien profiter aux autres peuples colonisateurs.

Le système d'organisation politique de ses colonies est complexe, « car, en général, la forme du gouvernement introduit par la mère-patrie dans une localité donnée, est celle qui paraît s'adapter le mieux aux circonstances ethnographiques et politiques de chaque colonie et les modifications qui y sont apportées de temps à autre, témoignent de la prudence, du tact et de la prévoyance de la législation suprême » (1).

Cependant, il est possible de diviser les colonies anglaises en deux catégories : les colonies dépendantes de la Couronne et les colonies autonomes.

A la tête des premières se trouve un gouverneur, assisté d'un conseil ; ce gouverneur rend des ordonnances qui ont force de loi lorsqu'elles ont reçu l'approbation royale.

Il faut bien remarquer la différence qui existe entre ce système et le nôtre. En France, les lois partent toutes

1. *Annuaire des Deux-Mondes*, 1851-52.

faites de la métropole, ici elles sont faites dans la colonie, par des hommes qui vivent au milieu des colons, qui connaissent leurs besoins et leurs désirs. A Ceylan, par exemple, les lois sont faites par un gouverneur assisté d'un conseil exécutif de cinq membres et d'un conseil législatif de quinze membres nommés. Il en est de même dans les colonies de la Gambie, Côte-d'Or, île Maurice, Natal, etc.

Avec ce système, les colonies ont les lois qui leur sont les meilleures ; plusieurs d'entre elles ont conservé, en grande partie, la législation qu'elles avaient avant la conquête anglaise ; l'île Maurice, est encore sous l'empire des lois françaises ; dans la Guyane, l'ancienne législation hollandaise est toujours en vigueur : « On a pensé, avec raison, qu'il faut se garder de toucher à ce qui va tout seul (1). »

L'empire de l'Inde a une organisation qui ressemble, par bien des côtés, à celle que nous venons de voir. A sa tête, se trouve un gouverneur général (vice-roi), assisté d'un conseil privé de cinq membres, qui sont de véritables ministres. Le gouverneur général choisit six à douze habitants notables qui forment, avec les cinq membres du conseil privé, le conseil législatif. Celui-ci fait les lois destinées à la colonie, mais elles ne sont applicables qu'après approbation du vice-roi. Sur la plus grande partie du territoire, on a laissé aux chefs indigènes l'appareil extérieur de leur ancienne puissance, mais

1. Des devises du Désert, *L'Angleterre et son régime colonial*.

en plaçant à côté d'eux des résidents qui sont les véritables souverains. A Londres, le secrétaire d'Etat des Indes est spécialement chargé de cette colonie.

Les colonies autonomes sont une création anglaise. Dans un de ses discours, M. Gladstone, donnait leur raison d'être. « Le grand principe de l'Angleterre, dans la fondation de ses colonies, disait-il, est la multiplication de la race anglaise pour la propagation de ses institutions....., que les émigrants anglais emportent avec eux leur liberté, comme ils emportent leurs instruments aratoires, ou tout autre objet qui leur est nécessaire pour s'établir dans leurs nouvelles demeures, et qu'ils la transmettent à leurs enfants ! Voilà le véritable secret, voilà le véritable moyen de triompher des difficultés de la colonisation (1) ».

La multiplication de la race pour la propagation de ses institutions, tel est bien le principe qui guide la colonisation anglaise. Le colon demeure citoyen anglais, et dans le lieu où il se fixe, il veut pouvoir exercer ses droits de citoyen ; la métropole accorde progressivement, et sans secousse dangereuse, ce que lui réclament les colons, et ce qu'elle a accordé elle l'exécute franchement, sans restriction ; elle conserve une tutelle assez lâche à laquelle répond le plus parfait loyalisme de la part des colonies. Ces prérogatives des colonies se concilient fort bien avec

1. M. Gladstone, cité par M. de Franqueville. *Les Institutions de l'Angleterre*, p. 400.

celles de la métropole, grâce au Parlement de la Grande-Bretagne et au Conseil privé.

Pour le rôle que joue le Parlement vis-à-vis des colonies, nous ne pouvons mieux faire que de citer les paroles prononcées par Burke, dans son discours sur les taxes américaines. « Pour ma part, disait-il, je considère les prérogatives impériales de la Grande-Bretagne et les privilèges dont les colons devraient jouir, sous ces prérogatives, comme les choses les plus faciles à concilier qui soient au monde. Le Parlement de la Grande-Bretagne se trouve à la tête de son immense empire, et accomplit deux rôles utiles : l'un comme législateur local de son île, pourvoyant à tout ce qui concerne immédiatement l'intérieur du royaume, n'ayant recours pour cela qu'au pouvoir exécutif ; l'autre, et je pense que c'est le plus honorable, est ce que je puis appeler son caractère impérial, avec lequel, comme du haut d'un trône, il veille sur les différentes législations inférieures, les guide et les conduit toutes sans en annihiler aucune (1). » Le Parlement exerce donc une action supérieure et générale, et à côté de lui se trouve le Conseil privé. Le Conseil privé donne l'unité à la politique gouvernementale. Composé de plus de 200 membres choisis dans l'élite de la nation anglaise, il est le trait d'union entre la Couronne et le Conseil des Ministres. Il donne son avis sur les mesures qui doivent être prises par la reine, en

1. Cité par M. T. H. S. Escott, *L'Angleterre*, traduction de René de Lubersac, tome II, p. 465.

Conseil. Ses ordonnances ont trait surtout à la ratification des mesures prises par les Parlements coloniaux. Suivant l'heureuse expression de M. Escott, il constitue en fait une sorte de « clearing house » impérial.

Si l'on songe que la présence de six conseillers est suffisante pour la validité des délibérations, et que, les ministres qui font partie de droit du Conseil, sont généralement seuls convoqués, on voit quelle est l'importance du « Privi Council Office ». Nos commissions françaises et notre Conseil supérieur des colonies, sans pouvoirs propres et sans compétence bien délimitée, ne sont que de bien pâles reflets du Conseil privé d'Angleterre.

Pour en avoir fini avec le système politique colonial anglais, il nous reste à esquisser l'organisation d'une colonie autonome. Le « self-government » colonial de l'Australie méridionale me servira de modèle.

L'Australie méridionale s'est formée en colonie en 1834. Un gouverneur nommé et une commission siégeant à Londres, administraient la colonie. Les résultats, de l'avis d'auteurs anglais, furent déplorables. On avait promis que le gouvernement local serait accordé lorsque la population atteindrait 50.000 habitants, mais on ne put attendre jusque-là.

La première constitution de la colonie date de 1854.

Un conseil législatif de 34 membres fut institué, dont un tiers était nommé par le gouverneur, les deux autres tiers étaient élus. « Ce Conseil avait le pouvoir de faire des lois dans l'intérêt du gouvernement, mais ne pouvait

toucher au sol, qui restait sous le contrôle personnel du gouverneur (1). » Malgré quelques fautes, il rendit de réels services à la colonie.

La population réclama bientôt une représentation parlementaire complète et un gouvernement autonome et responsable. On arriva d'emblée au suffrage universel et au vote secret. La constitution, une fois votée, fut approuvée par la reine en 1856.

Deux Chambres, le Conseil législatif et l'Assemblée, et le gouverneur représentant la Couronne, formaient le gouvernement. Le *Conseil législatif*, qui répond à la Chambre des lords, mais qui joue un rôle plus important que cette dernière, est composé de 18 membres, élus par tous les citoyens. L'*Assemblée*, qui comprend 46 membres nommés par 17 districts électoraux, est semblable à la Chambre des communes. Tous les électeurs sont éligibles, sauf les juges et les ecclésiastiques, à quelque religion qu'ils appartiennent. On a sagement voulu éviter au sein des assemblées politiques, les querelles religieuses qui sont si néfastes aux progrès des colonies. Sont électeurs tous les sujets anglais, ou naturalisés, âgés de 21 ans.

Les pouvoirs des Chambres sont les mêmes que ceux du Parlement anglais, et toute loi aliénant une portion de revenu, ou imposant une taxe, doit être portée d'abord devant l'Assemblée.

L'originalité du système se manifeste surtout dans la

1. M. William Harens, cité par M. F. Journet, *L'Australie*, p. 59.

composition du pouvoir exécutif. Celui-ci est formé du gouverneur, qui représente la reine, et de six ministres d'Etat responsables, devant les Chambres, l'un d'eux, le *chef secrétaire*, est l'intermédiaire entre le ministère et le gouverneur. C'est le Cabinet qui soutient les projets de lois devant les Chambres, son rôle est identique à celui du Cabinet anglais. Il y a donc décentralisation des organes et des pouvoirs, c'est-à-dire décentralisation à un degré avancé.

La puissance du Parlement est presque absolue. Le gouverneur a un simple rôle de haute surveillance. Il approuve les lois, ou il les communique en Angleterre, pour qu'elles soient sanctionnées. Le droit de veto, rarement exercé en fait, ne l'est que lorsque le Parlement vote une loi contraire aux principes de la législation de l'Empire britannique.

Nous laissons la parole à un auteur australien, déjà cité, pour l'appréciation de ce système (1). « Nous avons fait avec succès un essai aussi complet que possible d'une saine démocratie et du gouvernement du peuple par le peuple. Nous considérons que le peuple peut et doit se gouverner lui-même sans aucune intervention du dehors. Le gouvernement anglais l'admet tacitement, il nous a donné cette colonie pour l'utiliser le mieux possible, pour la peupler, et en développer les ressources. Nous ne payons rien à la patrie pour les privilèges dont nous jouissons et tous nos fonds publics sont

1. W. Harens, *op. cit.* p. 62.

dépensés dans la colonie en vue de son avancement. Cette confiance n'a pas été trompée. Nous sommes une vraie démocratie et pourtant on ne peut pas trouver plus de loyalisme que chez nous dans tout l'empire britannique. Nous sommes fiers de notre nationalité et de nos privilèges de bretons et dévoués à la personne et au trône de la Reine. Nous nous intéressons autant à tout ce qui la touche, à la sécurité, à la dignité et au progrès de la Grande-Bretagne, que ceux qui vivent dans le Middlesex ou dans le Yorkshire. Il est merveilleux, c'est vrai, de voir comme notre machine gouvernementale a marché sans frottements et avec succès. »

Quant à la séparation possible des colonies d'avec l'Angleterre, l'opinion des auteurs anglais est unanime sur ce point : le principal lien qui tient les différentes parties réunies en un seul tout, dit Escott, est le sentiment de patriotisme commun à tous les Anglais.

Quel doit donc être l'aboutissant d'un tel régime de liberté pour les colonies ? Des auteurs voyant que l'Angleterre dans la situation actuelle de l'Europe, peut se trouver isolée et par là impuissante, préconisent ce qu'ils appellent une confédération impériale, dans laquelle la métropole aurait la prépondérance. Si c'est là l'aboutissant synthétique du système colonial anglais, nous ne voyons pas en quoi l'Angleterre pourrait s'en plaindre. Elle trouverait dans cette confédération un appui en hommes et en argent qui lui serait du plus grand secours.

Nous ne pourrions en dire autant de notre empire co-

lonial. L'Algérie seule nous fournirait peut-être quelques troupes, les autres colonies auraient plutôt besoin que la France leur en envoie pour se défendre. Quant aux secours pécuniaires, nous savons fort bien que nous ne devons nullement y compter.

C'est que notre système est défectueux, qu'il rattache tout à la métropole, qu'il centralise quand même, et tend à faire vivre sous des lois identiques des pays et des peuples n'ayant entre eux aucune similitude, aucune affinité.

A celles de nos colonies qui sont dans la force de l'âge, il faut un système politique plus libéral. Les conseils généraux ne doivent pas être de simples assemblées destinées à répartir les impôts et à formuler des vœux stériles ; mais bien des corps délibérants, dont les décisions soient exécutoires pourvu qu'elles ne se trouvent pas en opposition avec certains grands principes énoncés par le Parlement français. L'Etat surveillera ces Parlements coloniaux au moyen des gouverneurs qui mettront leur veto suspensif à toute décision qui leur paraîtra en opposition avec les lois fondamentales françaises. Aux Chambres ou au Président de la République, appartiendra le veto prohibitif.

Les décisions de ces Parlements coloniaux ne seront pas exécutoires après approbation, elles le seront *de plano*, sauf opposition. Le pouvoir central est souvent fort long à approuver, il agit plus rapidement quand il ne doit que s'opposer. La rapidité des affaires et la liberté des colo-

nies y gagneront. Un self-government sage permettra seul à nos colonies de prendre le développement qu'elles doivent avoir, et ce self-government doit s'étendre peu à peu à toutes nos possessions ; il doit suivre les colons et la civilisation qu'ils apportent avec eux. Il se formera à la longue des hommes aptes à prendre en main les intérêts primordiaux de la colonie et à les faire triompher dans les Parlements coloniaux ; un temps considérable sera ainsi gagné, des erreurs seront évitées. Suivant l'expression de M. Escott : les colons sont pleins d'ardeur, s'ils pensent qu'une loi est nécessaire, ils font bon marché des forces opposantes, et expédient autant d'affaires dans une session que le Parlement anglais dans dix (p. 463).

Dans les colonies anglaises ces hommes politiques se forment par le gouvernement local. Les cités, villes, bourgs, districts, centuries, comtés sont différemment circonscrits, et jouissent d'une grande autonomie. « La perfection des institutions locales développe dans le peuple l'intelligence des affaires, ce qui facilite infiniment l'institution plus large du « self-government colonial ». Les hommes politiques se préparent le chemin vers les positions élevées du gouvernement central par des services rendus dans les localités qu'il habitent (1). »

En résumé, pour gouverner ses colonies, l'Angleterre se sert des éléments qu'elle y trouve, la France importe

1. Escott, *op. cit.* p. 462.

ces éléments de la métropole. Il est à peine besoin de dire que le premier système est le meilleur.

La Hollande a une façon de procéder bien particulière; lorsqu'il s'agit de questions intéressant les indigènes, les gouverneurs doivent consulter leurs chefs. C'est une méthode originale et rationnelle que celle qui fait intervenir les indigènes dans les questions importantes pour eux, et qui les laisse de côté pour celles qui ne leur présentent aucun intérêt. La nomination des chefs de village est faite, à Java, à l'élection par les habitants; ce sont de véritables maires indigènes, qui donnent leur avis sur les mesures, intéressant leurs administrés, prises par le gouverneur de la province, et qui doivent se conformer aux ordres qu'ils reçoivent et veiller à leur exécution, n'est-ce pas là le meilleur moyen d'appeler peu à peu les indigènes à la vie politique, que de les instituer d'abord en qualité d'administrateurs locaux, choisis par le libre suffrage de leurs concitoyens?

Lorsqu'on se trouve en présence de naturels aptes à saisir notre civilisation et à s'en servir, il faut les y encourager de toute manière, et surtout savoir employer utilement leurs aptitudes et leur influence; pour cela on doit leur ouvrir toutes grandes les portes, aujourd'hui à peine entr'ouvertes des conseils locaux. La proposition de M. Isaac (4 avril 1893) serait un pas sérieux à faire en faveur de l'entrée des indigènes dans les conseils locaux. Cette proposition, qui vise l'Algérie, demande l'augmentation des conseillers municipaux nationaux; le nombre

de ceux-ci pourrait s'élever à un tiers de l'effectif du conseil. Les conseillers indigènes participeraient à l'élection du maire, des adjoints ou des délégués sénatoriaux, ils pourraient être délégués eux-mêmes.

Pour les conseils généraux, un tiers également des membres seraient conseillers à titre indigène, ils participeraient au vote pour l'élection sénatoriale. Le conseil supérieur de l'Algérie se composerait de six Français et de deux indigènes ; la proportion de ces derniers semble un peu faible.

En territoire civil, les indigènes concourraient à l'élection des députés ; mais, seraient seuls électeurs, les indigènes brevetés des écoles métropolitaines, ou des écoles françaises algériennes ; on exigerait la connaissance du français pour être éligible.

Il y aurait là une sorte de demi-naturalisation, laissant aux indigènes tout ce qui touche à leur statut personnel, en leur donnant la plupart des avantages politiques des français et des naturalisés.

Ne serait-ce pas le meilleur chemin pour aboutir à une assimilation lente, mais sûre, plus sûre que cette inapplicable naturalisation dont les effets négatifs se font voir en Algérie.

On poserait ainsi les premières bases de ce self-government que nous préconisons, et qui vaudrait mieux que tous les décrets de rattachement qu'il faut supprimer après qu'ils ont causé assez de mal.

Dans les deux systèmes en présence, d'une part, c'est

l'initiative individuelle qui doit agir, dans toute son indépendance, dans toute sa plénitude, car l'intérêt guide mieux les hommes que ne le feraient les plus belles théories ; de l'autre c'est l'Etat qui intervient partout et toujours, imposant son autorité, souvent mauvaise et qui varie suivant les hommes qui l'exercent.

La première méthode doit être appliquée. Un seul mot résumera ma pensée : décentralisons.

CHAPITRE IV

L'ADMINISTRATION COLONIALE

A la tête de l'administration coloniale dans chacune de nos possessions, se trouve un gouverneur ou commandant, représentant le Président de la République.

Sous les ordres du gouverneur, des chefs de service dirigent les diverses branches de l'administration.

Le gouverneur a des pouvoirs administratifs nombreux, trop nombreux même, car cela suppose une administration compliquée, lente et onéreuse, au lieu qu'un organisme administratif très simple fonctionnerait rapidement et avec le minimum de dépenses.

Le gouverneur a des attributions de deux sortes : en tant que représentant du chef de l'Etat, et comme administrateur.

Comme représentant du Président de la République, il accorde les dispenses de mariage ; le décret du 21 avril 1891 qui institue les pouvoirs du gouverneur général de l'Indo-Chine, lui donnait le droit de grâce.

Il nomme aussi dans la colonie aux emplois dont la métropole ne s'est pas réservé la nomination. En réalité,

dans la plupart de nos colonies, les hauts fonctionnaires sont nommés par décret, ce qui les fait échapper ainsi à l'autorité du gouverneur ; pour ces emplois, celui-ci a simplement le droit de faire des nominations temporaires, en cas de vacance. De plus, certains fonctionnaires dépendent directement des ministres, il en est ainsi pour le service du trésor qui relève du ministre des finances. Des conflits graves se produisent souvent, dont la solution est difficile et qui causent le plus grand tort aux progrès des colonies.

Sur les fonctionnaires placés sous leurs ordres, les gouverneurs exercent directement leur autorité ; en ce qui concerne les magistrats, ils n'ont qu'un droit de surveillance, de réprimande et de discipline, conformément aux ordonnances organiques ; il en est de même des ecclésiastiques payés par l'Etat.

Nous avons vu que certains hauts fonctionnaires locaux sont nommés par le Président de la République, sur la proposition du ministre des colonies, c'est là un des plus graves défauts de l'organisation coloniale. Ces fonctionnaires peuvent en effet être transférés d'une colonie à l'autre, sans que les autorités locales soient consultées (sauf pour l'Indo-Chine et Madagascar) ; les fonctionnaires ainsi vagabonds ne s'attachent pas à la colonie, chaque changement de poste est un apprentissage nouveau, toute une école à faire, toujours difficile, souvent dangereuse ; en fait, certains postes dans quelques colonies, ne sont considérés que comme des postes de

début, dans lesquels il faut tâcher de séjourner le moins longtemps possible, pour « obtenir ensuite une bonne colonie. »

Le remède à cet état de chose serait selon M. de Lanesan (*Principes de colonisation*) de diviser idéalement les colonies en groupes ayant des caractères assez précis pour que chacun exige des administrateurs pourvus d'une éducation spéciale. Cet auteur, classe les colonies suivant les affinités qu'il leur trouve. Il réunit les Antilles, la Réunion, l'Inde et la Guyanne; les établissements du Pacifique forment le deuxième groupe; ceux de l'Afrique le troisième. C'est dans chacun de ces groupes que M. de Lanesan voudrait que l'on fit évoluer les fonctionnaires.

Cette idée bonne en elle-même ne me satisfait pas complètement. La classification préconisée me semble arbitraire, et je ne vois pas la ressemblance au point de vue administratif, entre les populations algériennes et celles du Gabon et de l'Ogowe.

Il faudrait aller plus loin, décider en principe qu'un fonctionnaire choisit une colonie une fois pour toutes, et lui faire faire son avancement sur place; en tout cas, ne jamais le transporter d'une colonie dans une autre, sans demander l'avis des autorités locales de cette dernière. Le gouverneur doit être le premier consulté, et les conseils locaux donneront leur avis.

Les décrets du 21 avril 1891 pour l'Indo-Chine, et celui du 11 décembre 1895 pour Madagascar, rendent nécessaire pour la nomination aux hautes fonctions dans ces

colonies la *présentation* du candidat par le gouverneur. On ne peut que louer ces dispositions.

Dans son remarquable ouvrage, que nous avons cité plus haut, M. de Lanessan fait une critique des plus sévère et des plus juste, sur la façon dont se faisaient les nominations de fonctionnaires avant le décret de 1891. Cette critique, si elle n'a plus de raison d'être pour l'Indo-Chine et Madagascar conserve toute sa force, vis-à-vis de nos autres colonies.

M. J. Cambon, gouverneur général de l'Algérie, faisait triompher cette opinion à la Chambre à la fin de 1896, lorsqu'il demandait et obtenait la suppression des décrets de rattachement.

Ce que l'on a fait pour les trois colonies que l'on vient de lire, on doit le faire pour toutes, c'est un minimum de décentralisation et un minimum irréductible.

Le gouverneur exerce vis-à-vis des assemblées coloniales et municipales, des fonctions analogues à celles des préfets en France.

A la Réunion, la Martinique, la Guadeloupe, il détermine les circonscriptions électorales (1), il peut demander la nullité des opérations électorales, le conseil du contentieux de la colonie prononce, sauf recours au Conseil d'Etat. Le gouverneur peut prolonger la session ordinaire du Conseil général, il le convoque aussi en session extraordinaire, il peut déclarer nulles certaines délibérations de cette assemblée; il prononce dans ce cas par

1. Décret du 7 novembre 1879.

arrêté pris en conseil privé ; en outre, il a le droit de proroger le Conseil général pour une durée indéterminée.

Nous savons déjà, par le chapitre précédent, que les délibérations prises sur les matières énoncées par l'article 1^{er} du sénatus-consulte de 1866, sont exécutoires, si, dans un délai d'un mois, à partir de la clôture de la session, le gouverneur n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir, pour violation d'un sénatus-consulte, d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. La plupart des délibérations des Conseils généraux sont approuvées par des arrêtés du gouverneur en conseil privé (1)

Le Conseil général de la colonie délibère sur le budget qui est arrêté par le gouverneur. Ce dernier est ainsi le maître absolu du budget. Il peut même modifier les taxes votées par le conseil général lorsqu'il est impossible de subvenir à l'acquittement des dépenses obligatoires, omises par le Conseil (sénatus-consulte de 1866, articles 8 et 9).

Dans les autres colonies, le gouverneur est en droit de prononcer la nullité des opérations du Conseil général ; il peut aussi suspendre le Conseil général pour une durée maximum de deux mois.

Dans le cas où le Conseil général ne vote pas le budget, à St-Pierre et Miquelon, le commandant l'établit provisoirement en Conseil privé.

1. Règlement d'administration publique du 11 août 1866.

Au Sénégal, le gouverneur approuve la plupart des délibérations du conseil général.

Dans les îles Mayotte et Nossi-Bé, le commandant détermine provisoirement l'assiette, le tarif et les règles de perception des taxes et des contributions.

Le gouverneur a donc seul le pouvoir exécutif, il donne seul force exécutoire aux délibérations prises par les Conseils généraux.

De plus, l'instruction préalable des affaires intéressant la colonie lui appartient, mais il ne peut refuser à faire procéder à l'instruction des projets de la compétence du Conseil, qui lui sont transmis par l'initiative de ce dernier ; dans le cas d'un refus, le Conseil fait instruire l'affaire par un conseiller.

Les gouverneurs sont autorisés à communiquer en ce qui concerne leur colonie, avec les gouvernements de certains pays étrangers.

Les lois et décrets relatifs aux colonies, doivent être promulgués spécialement dans la colonie par le gouverneur. Les règlements d'administration et de police, les mesures de haute police, rentrent dans ses attributions un peu comme pour les préfets de nos départements frontière, il a en effet un droit d'expulsion sur la colonie qu'il administre.

Placés entre les Conseils locaux et le gouvernement métropolitain, les gouverneurs sont dans la situation de princes qui règnent mais gouvernent peu ; leur pouvoir de décision n'est en général que provisoire, l'approbation

définitive doit le plus souvent venir du gouvernement central ; presque toujours, les gouverneurs partent pour leur colonie avec des instructions du ministre, et ils se gardent de les enfreindre alors même que les circonstances l'ordonnent. Les gouverneurs dépendent directement et uniquement du ministre des colonies ; c'est peut-être un tort.

Leur nomination devrait se faire après avis du Conseil supérieur des colonies. Il faut pour cela que celui-ci devienne une véritable assemblée consultative, et non pas une vague commission trop semblable à beaucoup d'autres ; il doit jouer le rôle du Conseil privé en Angleterre c'est-à-dire celui d'un gardien de l'unité et de la continuité de la politique coloniale ; cette unité, cette continuité de vues sont indispensables à nos colonies, et jamais on ne les obtiendra avec l'instabilité ministérielle. Ces vérités me paraissent élémentaires, et je ne crois pas qu'il soit besoin de les développer plus amplement.

D'une part, plus de fixité dans la politique coloniale ; de l'autre, moins de centralisation.

Le décret du 21 avril 1891 fit de la décentralisation en faveur de l'Indo-Chine ; le gouverneur obtenait enfin une partie de l'autorité et de l'indépendance qu'il doit avoir. Le rapport de M. J. Roche (1) avoue que la situation laisse subsister de nombreuses difficultés, d'autre part le Parlement a manifesté, à plusieurs reprises, son désir de

1. *J. Officiel* du 22 avril 1891.

voir donner au gouverneur général de l'Indo-Chine plus d'autorité et de liberté d'action.

Le gouverneur général, dit le décret (art. 1), est le dépositaire des pouvoirs de la République dans l'Indo-Chine française. Il organise (art. 2) les services de l'Indo-Chine, et règle leurs attributions. Il nomme à toutes les fonctions civiles, sauf quelques-unes énumérées par le décret, et dont la nomination est faite par décret *sur sa présentation*.

Il a sous ses ordres directs (art. 4), le lieutenant-gouverneur, les résidents supérieurs, le commandant supérieur des troupes, les commandants de la marine et les chefs des services administratifs.

Le gouverneur général (art. 5) est responsable de la défense intérieure et extérieure de l'Indo-Chine, il dispose à cet effet des forces de terre et de mer qui y sont stationnées. Aucune opération militaire, sauf le cas d'urgence, ou s'il s'agissait de repousser une agression ne peut être entreprise sans son autorisation. Il ne peut pas exercer le commandement direct des troupes, mais l'autorité militaire doit lui rendre compte des opérations.

Art. 8. — Le directeur du contrôle est chargé, sous l'autorité immédiate et exclusive du gouverneur général, de la surveillance des services financiers, y compris le service du trésorier-payeur, de la vérification et de la centralisation de la comptabilité tenue par les différents services.

Tel était dans ses grandes lignes le décret du 21 avril

1891. Il marquait un effort sérieux vers la décentralisation. Il était loin de représenter l'idéal, mais il donnait au gouverneur les pouvoirs nécessaires pour faire face aux responsabilités qu'on lui laissait. Si des fautes étaient commises, on en connaissait de suite l'auteur responsable.

Ce décret avait donc été fait dans d'excellentes intentions, et l'on pouvait croire qu'il inaugurerait une politique coloniale définitive, qu'il était l'avant-garde d'un système sagement réfléchi. Il n'était qu'un éclair, dans lequel se trouvait un point sombre. Les signataires du décret étaient trop nombreux pour qu'il pût demeurer longtemps intact; le ministre de la guerre, le ministre du commerce et des colonies, celui des affaires étrangères et celui de la marine étaient chargés, « *chacun en ce qui le concerne*, de l'exécution du présent décret ».

Ce fut la pierre d'achoppement. Le commandant des troupes dépend du ministre de la marine, ses correspondances doivent passer par les mains du gouverneur général « celui-ci (le ministre de la marine), a trouvé un moyen de tourner le décret du 21 avril; il charge chaque année le commandant des troupes de l'inspection générale, ce qui lui donne le droit d'adresser au ministre, sous plis cachetés, tous les rapports et documents qu'il lui plaît d'adresser » (1).

Le remède à apporter, M. de Lanessan le donne, c'est l'unité dans la direction supérieure. Du moment où le commandant des troupes est sous l'autorité du gouver-

1. De Lanessan. *Principes de colonisation*.

neur, il ne doit plus ressortir que du chef hiérarchique de ce dernier, j'ai dit le ministre des colonies.

L'indépendance des autorités militaires vis-à-vis des autorités civiles se comprend dans la métropole ; aux colonies, elle devient un contresens dangereux ; la subordination de l'autorité militaire doit être complète et effective.

En matière financière, l'indépendance des colonies et les pouvoirs des gouverneurs devraient être considérables ; il est loin d'en être ainsi. En Indo-Chine, le décret du 21 avril 1891 avait institué près du gouverneur un directeur du contrôle financier, chargé, sous l'autorité immédiate et exclusive du gouverneur, de la surveillance des services financiers (art. 8). Ce directeur vérifiait et centralisait la comptabilité tenue par les différents services.

C'était une heureuse décentralisation. la colonie en matière financière ressaisissait une quasi-indépendance, la surveillance avait lieu sur place, par des agents dont la responsabilité était bien déterminée ; cet essai de self-government était trop heureux pour pouvoir durer.

A la fin de 1891, en effet, on rétablissait l'inspection mobile, c'est-à-dire l'envoi de fonctionnaires de la métropole, chargés d'inspecter tous les services de la colonie, d'adresser sur chacun d'eux des rapports secrets aux ministres, sans que le gouverneur ait à donner son avis ; sans même que les rapports lui soient communiqués. « Cette institution, dit M. de Lanessan, a été inspirée par la méfiance instinctive et la jalousie à peine dissimulée

qui anime l'administration centrale des colonies à l'égard des gouverneurs. Il semble que tout ce qui se fait dans les colonies, en dehors des bureaux et sans eux, ne peut être que détestable et leur tendance est de ne rien laisser faire en dehors d'eux ».

Cette critique sévère de notre outrancière centralisation est amplement justifiée par les faits. Sur la foi d'un envoyé de la métropole, qui est loin d'avoir tout vu, tout inspecté dans la colonie, qui a pu se tromper, et qui se trompe d'autant plus facilement qu'il rédige des rapports sur toutes les questions imaginables, en dehors du gouverneur de la colonie, toute une administration peut être censurée, envoyée en disgrâce, et cela sans appel. N'y a-t-il pas un abus véritablement monstrueux ?

Une modification profonde à cet état de choses s'impose. Ces enquêtes, ces rapports ne doivent pas être faits en dehors des gouverneurs. Sans doute, le système de l'inspection ne choque nullement, mais il ne vaut que par la manière dont il est appliqué. Conçoit-on qu'un gouverneur, comme celui de l'Indo-Chine, qui est entièrement responsable de ses fonctionnaires, ne soit nullement consulté lorsqu'il s'agit de rapports à faire sur eux ? Et l'on est en droit de se demander ce que devient notre hiérarchie administrative savante et tant vantée.

Certaines colonies anglaises ont un système dont le libéralisme fait contraste avec cette peur de la lumière qui caractérise l'administration coloniale.

Dans la Nouvelle-Galles du Sud, on trouve une orga-

nisation complète au point de vue du recouvrement, des responsabilités et de l'avancement. Dans chaque catégorie, l'avancement se fait à l'ancienneté sauf le cas où le fonctionnaire a démérité. Pour chaque membre du personnel, il y a un livre de notes, et si le chef inscrit une mauvaise note sur un agent quel qu'il soit, il ne peut le faire qu'après enquête et lorsque l'employé a été appelé à répondre aux reproches qu'on lui fait et s'est défendu.

L'homme qui le premier a eu cette idée vraiment humaine de permettre à un subordonné de se faire entendre lorsqu'il s'agit pour lui de son avenir, est M. Moriarty, ingénieur en chef des travaux maritimes de la Nouvelle-Galles du Sud.

En Indo-Chine, on ne s'est pas borné à faire fonctionner l'inspection mobile; le ministre des finances est allé plus loin, et par décret du 26 juin 1895, il a fait abroger l'article 8 du décret du 21 avril 1891 cité plus haut.

Ce décret de 1895 « crée auprès du gouverneur général un contrôleur financier », art. 2. — Tous arrêtés ou décisions du gouverneur général intéressant les recettes ou les dépenses des finances de l'Indo-Chine, doivent être avant leur mise à exécution communiqués au contrôleur financier et visés par lui.

Les projets de budget, avant d'être envoyés à l'approbation du gouvernement seraient communiqués au contrôleur qui « fait s'il y a lieu parvenir directement ses observations au ministre des finances et des colonies » ; que devenait alors le gouverneur général en matières finan-

cières ? Elle était annulée. Après avoir fait un pas en avant, on reculait de dix en arrière ; on plaçait à côté du quasi vice-roi qu'est le gouverneur un véritable surveillant, qui pouvait par mauvaise volonté ou pour autre cause entraver toutes les réformes, tous les actes du gouverneur ; et, pour joindre l'illogique au désordre, ou plutôt pour reprendre sans tarder les errements anciens, le contrôleur dépendait du ministre des finances. Le gouverneur de l'Indo-Chine se rendit fort bien compte du danger que présentait l'application de ce décret.

Grâce à ses instances un nouveau décret du 14 mars 1896, modifia le contrôle financier.

Il crée une direction du contrôle financier, placée sous les ordres immédiats du gouverneur général ; mais nous allons voir que cette subordination est toute relative. En effet, le directeur du contrôle est nommé par décret, sans que le gouverneur général ait besoin d'être consulté ; de plus il est chargé de la surveillance des services financiers, et il peut requérir des administrations civiles, militaires et financières toutes communications. Tous les projets d'arrêtés ou de décisions émanant des divers services de l'Indo-Chine et intéressant en recettes ou en dépenses les finances de la colonie sont présentés à l'examen du directeur du contrôle avant d'être soumis à la signature du gouverneur général ; enfin le rapport mensuel du directeur est adressé aux ministres des finances et des colonies par l'intermédiaire du gouverneur général. L'ordre hiérarchique est ainsi respecté.

En matière de travaux publics, les gouverneurs devraient avoir des pouvoirs importants. Actuellement les travaux militaires, intéressant la défense des colonies leur échappent entièrement; quant aux travaux civils, les gouverneurs n'ont guère plus de pouvoir sur eux; tous les projets de grands travaux doivent être soumis à l'administration métropolitaine, ainsi que les moyens financiers, s'ils sortent des conditions du budget annuel.

Les travaux de quelque importance à entreprendre aux colonies sont en effet approuvés par le comité des travaux qui siège à Paris. Un décret du 22 novembre 1895 charge ce comité « de donner son avis sur les affaires concernant les travaux des colonies et notamment sur les projets de constructions et de concessions, intéressant les chemins de fer, les travaux à la mer et en rivières, la navigation et les constructions navales, les mines et les travaux publics ».

Les résultats de cette centralisation sont connus, la plupart de nos colonies attendent depuis longtemps déjà, et ce n'est pas fini, les constructions de chemins de fer et de routes qui leur sont indispensables et sans lesquels la colonisation est impossible.

N'est-ce pas le cas de dire avec un humoriste que si « une commission avait été chargée d'organiser le monde, le monde serait encore dans le chaos. ».

Les deux colonies même que l'on semblait vouloir soustraire à cette tutelle administrative, l'Indo-Chine et Madagascar, sont soumises à la même sujétion en matière de tra-

vaux publics ; tous les projets de travaux, contrats, concessions et entreprises de toute nature qui excèdent les ressources du protectorat doivent être soumis à la ratification du gouvernement.

Cette suspicion générale dans laquelle on tient les gouverneurs, ne vaut rien pour l'expansion coloniale.

Assumant la responsabilité d'actes qu'il n'est pas en leur pouvoir d'empêcher, en butte à toutes les fluctuations de la politique, ils ne peuvent, même s'ils le voulaient, faire œuvre durable dans la colonie dont ils ont l'administration. Ils passent plutôt comme des voyageurs que comme des administrateurs. S'il y a peu de suite dans la politique générale coloniale, comment pourrait-il y en avoir dans la politique de chaque colonie avec ce régime de changement perpétuel ?

Tout autre est le système qu'employent les Hollandais ; bâti sur l'expérience, les résultats qu'il donne mériteraient qu'il fût essayé chez nous, dans nos colonies où le régime autonome n'est pas encore possible ; mais il faudrait pour cela une suite dans les idées en ce qui concerne la politique coloniale ; il faudrait avant tout que nous eussions une politique coloniale.

Colonies hollandaises. — La situation du gouvernement des Indes orientales néerlandaises, marque une antithèse absolue avec celle de nos gouverneurs (1).

1. J'aurais pu mettre cet exposé de l'organisation hollandaise dans le précédent chapitre. Je ne l'ai pas fait parce que l'organisation repose toute entière sur le gouverneur. Dans les Indes-Orien-

Quelques articles de la constitution des Pays-Bas, et le règlement administratif de 1854 indiquent la situation du gouverneur général.

Nommé par le roi, il est assisté d'un conseil dont il doit prendre les avis, qu'il peut toutefois méconnaître sous certaines réserves. Il a des pouvoirs législatifs et exécutifs, dans l'exercice desquels il doit se renfermer. Cependant « il lui est permis sous sa responsabilité de prendre telles mesures qu'il lui convient, mais s'il est établi qu'il y a eu de sa part abus de pouvoir il est justiciable de la seconde Chambre du royaume qui prononce sur sa mise en accusation.

« En fait il gouverne autocratiquement les Indes, et possède même le droit d'expulser et d'interner quiconque lui paraît dangereux pour la paix et l'ordre » (1).

Le gouverneur des Indes orientales est donc une sorte de vice-roi. A lui incombe tout le fardeau, lui aussi est seul responsable. Il résulte de cet état de chose excellent une très grande unité dans la politique coloniale et dans l'administration.

Autour du gouverneur se trouve une administration composée de directeurs, placés sous ses ordres immédiats (directeurs des finances, de l'intérieur, de l'instruction publique, des travaux publics civils, de la guerre et
tales, en effet, l'administration politique ou administrative est, en quelque sorte, confondue dans les mains du gouverneur général ; ce n'est pas de la décentralisation, c'est plutôt de la déconcentration.

1. Bloch. Rapport à M. le Ministre du commerce, 1883.

de la marine), ces fonctionnaires sont de véritables secrétaires d'Etat. Un secrétariat général est adjoint au gouverneur ; il est chargé entre autres fonctions de la rédaction de la feuille officielle, recueil des ordonnances du gouverneur, ayant force de loi.

Les gouverneurs de nos colonies, avec leurs attributions restreintes, leur pouvoir négatif en quelque sorte, paraissent bien pâles à côté de ce véritable souverain qu'est le gouverneur général des Indes orientales néerlandaises. Son voisin, le gouverneur de l'Indo-Chine, malgré le décret de 1891, n'est qu'un représentant, au lieu qu'il est, lui, un véritable délégué de la souveraineté hollandaise, il la fait prévaloir dans toute la plénitude de ses propres moyens, et développe par là une influence directe sur les populations indigènes. Les peuplades orientales qui ont le respect de l'autorité, s'inclinent devant elle, lorsqu'elles s'aperçoivent qu'elle est réelle, elles la raillent et la méprisent, lorsqu'elle n'est que nominale comme chez nos gouverneurs ; c'est un fait d'observation remarqué par tous ceux qui ont vécu en Orient.

Les îles de l'Archipel sont divisées en un certain nombre de provinces, à la tête desquelles se trouvent des gouverneurs ; ils sont chargés de défendre les intérêts de l'Etat, de veiller à l'exécution des ordonnances. Chacun de ces gouverneurs est entouré d'un état-major de fonctionnaires qui sont tous des subordonnés. La situation du gouverneur des Indes occidentales néerlandaises (Surinam) est un peu dissemblable. Il n'exerce pas seul le

pouvoir législatif, son autorité sur ce point est partagée avec le conseil colonial élu par les habitants au suffrage censitaire (Règlement de 1865).

Cette différence d'organisation des colonies hollandaises tient à l'origine de la colonie de Surinam, qui fut d'abord colonie anglaise et passa à la Hollande, à la paix de Bréda ; il fallut conserver le régime politique établi par les colons anglais : or la charte du 23 octobre 1682 contenait un principe d'organisation politique comprenant la participation des habitants au gouvernement de la colonie.

Les pouvoirs du gouverneur sont cependant considérables. Il peut désapprouver les ordonnances des Etats, qui ne sont pas alors promulguées. C'est là pour le gouverneur un droit de veto considérable qui fait de lui un véritable législateur. Dans l'exercice de ses fonctions il est tenu de se conformer aux lois et ordonnances, mais il a tout le pouvoir exécutif.

Si l'on examine les résultats de cette organisation administrative, il faut reconnaître qu'ils sont excellents. La Hollande a résolument abandonné les errements coloniaux suivis encore au milieu du siècle par les nations européennes ; elle a pensé avec raison qu'un fonctionnaire supérieur, étant sur les lieux, connaît bien la colonie et peut statuer vite et à un plus utile moment qu'un Parlement métropolitain, ou les bureaux d'un ministère situé à des milliers de lieues. Les gouverneurs de la Hollande ont créé la prospérité moderne de ses possessions coloniales.

Notre administration coloniale mérite de nombreux reproches, elle a trop de fonctionnaires, elle est compliquée pour l'indigène et pour les colons.

Il est devenu banal de répéter que les colonies ont été créées pour donner des débouchés au fonctionnarisme et pourtant rien n'est malheureusement plus vrai ; les colons s'en plaignent, et le flot des fonctionnaires continue à grandir. A Libreville (Congo français) par exemple, la direction de l'intérieur compte dix-huit employés, les bureaux des travaux publics ont huit employés et les seuls travaux pour lesquels il aient eu à faire quelques pièces sont une douzaine de maisons.

Les colons du Congo français qui voient avec peine cette situation ont une jolie expression pour peindre cet envahissement du fonctionnarisme : « Nous avons deux végétations, disent-ils, la végétation tropicale, et la végétation administrative ; la première n'est pas la plus florissante ».

Ces fonctionnaires viennent d'Europe, sans apprentissage pratique, n'ayant pour tout bagage administratif que des notions techniques apprises dans les écoles, on dans les bureaux des ministères ; il leur arrive fatalement de commettre des fautes nombreuses, au plus grand dommage de notre œuvre civilisatrice. Ne connaissant pas le plus souvent la langue des indigènes, sous le prétexte que ceux-ci doivent apprendre le français, dans leurs relations avec les naturels, ces derniers les comprennent alors que nos fonctionnaires ne les comprennent pas, et

se trouvent par là dans un état manifeste d'infériorité.

Il faut ajouter, dût notre philanthropie en rougir, que les fonctionnaires traitent les indigènes, et surtout les nègres, avec le plus grand mépris ; on nous a même dit avec la plus grande haine !

Avec les fonctionnaires d'Europe, se sont introduites les formes administratives de la métropole : il en est résulté une complication énorme, à laquelle l'indigène ne comprend rien, ce qui l'éloigne de nous. Un exemple qui nous a été donné par un colon du Congo, digne de toute confiance, éclairera cette idée. Un indigène veut se marier légalement devant l'administration française ; après avoir fait trois ou quatre jours de voyage à travers la brousse, ou en pirogue, il arrive au poste français avec sa femme, il est heureux de faire acte de citoyen. Mais le Code civil est là, qui lui demande à défaut d'acte de naissance, un acte de notoriété, des témoins, le consentement des parents ; si le malheureux noir se décide à refaire le voyage pour apporter les actes qu'on lui demande, on lui dit qu'il faut attendre avant de le marier, qu'on ait fait *les publications dans les délais légaux*. L'indigène repart fort peu enchanté ; il ne reviendra pas, et dans son village, personne plus ne fera un pas, pour entrer en relations avec le pavillon français ; même, c'est une impression peu avantageuse, qui résultera pour lui, et les habitants de son village, de sa démarche manquée.

Est-il besoin de rappeler les difficultés presque insur-

montables, mises en Algérie, à la naturalisation des indigènes musulmans ? Quant au colon, il évite autant qu'il le peut d'avoir affaire à l'administration.

« Il y a cinq ans, m'écrivait un colon du Congo, en une demi-heure, on pouvait régler ses affaires avec l'administration, on allait volontiers vers elle, c'était l'occasion de passer un moment avec un blanc. Aujourd'hui, les bureaux se sont multipliés, il y en a cinq, là où un seul suffisait, et suffirait encore largement et il faut toute une journée pour traiter la même affaire ; aussi nous nous abstenons soigneusement d'aller vers l'administration. »

Dans toutes les colonies, ce sont les mêmes plaintes, au sujet de la complicité de l'administration ; au lieu d'un organisme simple, adapté au milieu et aux besoins des populations, on complique, on centralise, on fait régner la forme, souvent le chaos. Il est défendu par exemple de laisser remonter de l'alcool le long de l'Ogowé, dans le but excellent de soustraire les peuplades congolaises à l'alcoolisme ; mais cette prohibition ne s'étend pas aux alambics dont les nègres savent fort bien se servir, et que les employés de la douane aident à charger sur les pirogues qui les emportent dans l'intérieur.

Partout dans nos colonies, c'est l'Etat qui impose ses fonctionnaires, ses habitudes européennes, je dirai presque ses colons. C'est le régime de la centralisation poussé à l'absurde.

L'Angleterre pratique différemment ; les colons blancs

connaissant les habitudes des populations indigènes, les besoins du pays qu'ils habitent, sont appelés aux fonctions officielles. En Australie, par exemple, le personnel, dans les départements des finances, de l'éducation, des travaux publics, a été formé de quelques hommes techniques qui se trouvaient dans la colonie et des auxiliaires qu'on a eu sous la main. « Dans l'Australie méridionale le personnel des chemins de fer qui comprend 508 personnes pour le service de l'exploitation, et 123 pour la construction est divisé en deux listes, dont l'une comprend les fonctionnaires fixes, et l'autre les agents provisoires. La première est encore restreinte, puisque dans la construction elle ne comprend que *treize* fonctionnaires (1) ».

Aussi bien l'Angleterre ne craint pas, même dans les possessions qu'elle administre directement, de laisser aux indigènes une aussi grande part que possible dans l'administration ; c'est ainsi que dans le Bassoutoland, où le système politique est une sorte de féodalité, l'Angleterre laisse aux chefs leur souveraineté en se bornant à exercer une surveillance générale, il y a un protectorat pour l'intérieur et une possession pour l'extérieur.

C'est la voie dans laquelle on paraît entrer pour l'organisation de Madagascar ; nous la croyons excellente ; les petits chefs locaux ont une grande influence, basée sur la coutume et sur la tradition ; il faut faire tourner cette influence au profit de notre domination, et pour cela

1. Journet. *L'Australie*, p. 72.

il faut l'entretenir tout en la surveillant, et surtout éviter de la détruire.

Ce n'est pas ainsi que l'on agit partout. Au Congo par exemple, les noirs ne peuvent nommer de petits rois, ainsi qu'ils le désireraient, parce que c'est une colonie nominale (on voit bien apparaître ici cette distinction toute doctrinale, mais trop enracinée dans notre politique coloniale, qui fait du mot annexion le synonyme d'administration directe); d'autre part, les chefs de poste sur qui repose le fardeau de l'administration, ne peuvent administrer effectivement tout le pays. Sur une surface équivalente à un département français, sans routes, avec le fleuve comme seul moyen de communication il y a un blanc avec quatre soldats sénégalais. C'est d'une évidente insuffisance, il faudrait ou augmenter le nombre des administrateurs, c'est-à-dire des fonctionnaires, ou mieux encore, donner quelque autorité politique aux chefs indigènes; cela serait d'autant plus facile que chez les Pahouins, populations nomades, qui par une lente migration envahissent le Congo, il y a des chefs de village et de clans qui sont nommés par le village et qui exercent la justice sous forme d'arbitrage.

Les indigènes, pour le règlement de leurs contestations, préfèrent s'adresser à ces chefs, plutôt qu'aux administrateurs qui sont en même temps juges de paix à compétence étendue. Ce n'est pas seulement au Congo que cette politique d'écartement des indigènes est mauvaise; « aucun pays moins que le Cambodge, écrit M. de

Lanessan, ne se prête moins à la politique de conquête, d'annexion, d'administration directe (1) ». Et plus loin : « Au Tonkin notre tendance fut, dès le début, d'annihiler, de supprimer même les autorités indigènes, de nous substituer à elles, de pratiquer l'administration directe ». L'auteur montre les défauts de cette politique que nous paraissions heureusement abandonner dans les contrées dont il parle.

Les Hollandais s'appliquent depuis longtemps à faire administrer directement la population indigène par ses chefs reconnus ; leur nomination relève toutefois du gouvernement, sauf pour ceux qui ont un certain degré d'indépendance.

C'est là, je crois, le moyen transitoire le meilleur, pour faire prendre part les chefs indigènes à la vie publique, et s'assurer l'obéissance et la bonne volonté des populations soumises.

Deux idées doivent donc nous résumer, éviter l'administration directe et laisser plus de liberté à l'initiative individuelle du colon en l'associant à la direction de la colonie ; ces conditions sont essentielles pour obtenir des colons qu'ils s'établissent sur la voie nouvelle. C'est le moment de se souvenir de la parole de Francis Garnier : « La centralisation excessive qui a contribué à arrêter l'expansion du pays en tuant l'initiative privée nous a complètement désintéressés des questions lointaines (2) ».

1. De Lanessan. *Principes de colonisation*.

2. F. Garnier. *Voyage d'exploration en Indo-Chine*, p. 298.

La magistrature forme un des rouages les plus importants de l'administration coloniale ; sur elle repose la solution des conflits qui peuvent s'élever entre colons et indigènes, et il ne me paraît nullement exagéré de dire qu'une bonne colonie ne peut exister sans une bonne justice.

Or, notre organisation de la justice pêche par la base.

Depuis le 1^{er} décembre 1858, la magistrature coloniale ressortit à la fois au ministre des colonies qui prend l'initiative des décrets concernant le personnel, et au ministre de la justice qui approuve ou rejette ce que propose son collègue. Nous trouvons ici toujours cette pluralité fâcheuse dans la direction, contre laquelle nous nous sommes déjà élevé. Au contraire de ce qui existe en France, l'organisation repose sur le principe de l'amovibilité ; les magistrats peuvent ainsi remplir alternativement les fonctions de juge et de ministère public, et de plus, chose bien plus grave, ils peuvent être, et sont, en fait, par simples décrets, transférés d'une colonie à l'autre, sans qu'ils l'aient le plus souvent demandé, sans que leurs supérieurs hiérarchiques, procureur général ou gouverneur, soient au courant de la mesure.

L'inconvénient qui résulte de cette extrême mobilité de l'organe judiciaire, est peut-être plus grave que le changement et la mobilité des gouverneurs.

Dans chaque colonie, en effet, en outre du Code civil, s'appliquent de nombreuses coutumes locales que les magistrats doivent connaître ; la langue variant dans

chaque colonie, c'est toute une étude souvent longue, toujours difficile ; des interprètes sont indispensables, qui ne traduisent pas toujours exactement la pensée et les paroles des magistrats et des plaideurs. Ceux-ci se trouvent donc entièrement à la merci des interprètes. On voit les inconvénients que cela peut présenter dans les pays où fleurit le système des épices.

L'inconvénient de la mobilité des magistrats ne se fait pas seulement sentir sur la marche de la justice, les magistrats eux-mêmes en souffrent le plus souvent. Le 24 août 1891, M. de Lanessan écrivait au sous-secrétaire d'Etat aux colonies : « M. le procureur général exprime avec raison le regret d'avoir vu nommer depuis 18 mois à des postes élevés en Indo-Chine, neuf magistrats venant des autres colonies, au détriment du personnel judiciaire local déçu dans ses légitimes espérances d'avancement. Ces magistrats nouveaux, venus des Indes, du Sénégal ou d'ailleurs, ont besoin d'une préparation de plus d'un an et demi avant de pouvoir remplir utilement leur mission dans la colonie. Leurs collègues qui, anciens dans le pays, ont commencé d'apprendre, dans des postes de début, la législation, les mœurs, la langue annamite, sont tentés de renoncer à tout effort, pour se perfectionner dans ces connaissances en se voyant préférer des magistrats étrangers. Leur découragement s'est déjà traduit par des départs et des démissions. Il importe cependant à la bonne administration de la justice de constituer autant que possible, un corps judiciaire spécialement atta-

ché à l'Indo-Chine. Il importe, surtout aujourd'hui où la police judiciaire est entre les mains du parquet que les magistrats ne débutent pas dans la colonie dans des postes élevés. C'est la différence d'origine des magistrats et des administrateurs et l'ignorance dans laquelle se trouvent les premiers, lorsqu'ils sont nouveau-venus dans la colonie, qui est la cause principale de tous les conflits entre ces deux catégories de fonctionnaires (1) ».

Il me paraît difficile d'ajouter quoi que ce soit à cette critique si juste, faite par un haut fonctionnaire, dont l'indépendance est reconnue de tous.

Dans les colonies anglaises autonomes, dont nous voudrions voir suivre l'exemple pour plusieurs de nos colonies, l'organisation judiciaire est à peu près calquée sur celle de la Grande-Bretagne : une cour suprême avec le « chief justice » et deux autres juges, constitue le plus haut pouvoir judiciaire ; une cour d'appel locale formée du gouverneur et des membres du conseil exécutif reçoit les appels des cours locales. A Londres se trouve une cour d'appel supérieure, prise dans le sein du Conseil privé.

Les cours locales formées d'abord par la couronne d'Angleterre peuvent être aujourd'hui établies par le gouverneur avec juridiction entière ou limitée, il peut aussi modifier les pouvoirs d'une cour existante.

Il nomme les juges de paix qui doivent présider les cours locales et les officieux (clercs et baillis) de ces cours (Act du 26 novembre 1861).

1. Lettre citée par M. De Lanessan. *Op. cit.*

De plus, un act de 1880 permet au gouverneur de constituer ces cours locales en tribunaux de commerce.

Dans ces colonies, les gouverneurs ont donc une part directe à l'organisation de la justice, et ce système a donné de bons résultats, puisque les Anglais, essentiellement pratiques, le conservent et le prônent. Il est en effet essentiel que les gouverneurs ayant une grande responsabilité, aient entre les mains l'autorité nécessaire pour se mettre à couvert, et ne pas se trouver en conflit avec d'autres administrations dont l'autorité serait, comme cela se passe chez nous, rivale de la leur.

Un gouverneur est, dans nos colonies, responsable des fautes de ses agents, mais il n'a pas les pouvoirs suffisants pour les empêcher de commettre ces fautes.

Une autorité entière donnée au représentant de la France éviterait bien des erreurs, et bien des fautes commises dans nos possessions, qui peuvent un jour se lasser d'être de véritables champs d'expériences.

CHAPITRE V

QUI DOIT COLONISER ?

L'ÉTAT ET LES COMPAGNIES DE COLONISATION

La colonie existe, elle a pris le nom de colonie proprement dite ou celui de protectorat (nous savons déjà que cela n'a pour nous qu'une importance purement théorique), un problème se pose, grave et pressant, qui va mettre en valeur cette possession nouvelle ? L'Etat va-t-il directement intervenir, va-t-il se présenter à la colonie sous les divers aspects d'administrateur, de juge, de soldat qu'il revêt en France, ou laissera-t-il ces fonctions à des individus, à des collectivités, qui supporteront les charges diverses, à condition d'en retirer les avantages ? Pour poser le problème d'une façon plus adéquate, on peut se demander si dans ces pays complètement neufs, la fonction économique peut être séparée de la fonction étatique, ou s'il y a entre les deux une connexité étroite qui les détruit toutes deux si on la détruit elle-même.

La question est actuelle, elle est immédiate. Elle est la base de la colonisation moderne dans une grande partie des terres nouvellement ouvertes au monde civilisé ;

elle est le fondement, je ne dirai pas du système colonial, car ce mot système me paraît trop régulier, trop mathématique quand il s'agit de quelque chose d'aussi empirique que la colonisation, mais des moyens à employer pour faire réussir ce nouveau grand œuvre, qui doit être plus profitable que l'ancien.

Ce problème a soulevé la plupart des peuples colonisateurs aussi bien ceux que leur génie national tourne plus naturellement vers les questions coloniales que les derniers venus à cette œuvre d'expansion par delà les mers, j'ai nommé l'Allemagne et la Belgique. Ces deux nations, auxquelles il faut joindre l'Angleterre et le Portugal, se sont résolument engagées dans la voie de l'individualisme colonial, pas toujours avec succès, il faut le reconnaître, parfois de parti pris (telle l'Allemagne); des erreurs ont été commises, on a même accumulé les fautes, mais il y a eu aussi des résultats appréciables, et des écoles profitables pour ceux qui veulent en profiter.

En France, la question est agitée depuis six ans déjà. On a pris parti d'une façon absolue, ainsi que cela se passe souvent chez nous, aussi bien dans la presse que dans le Parlement (dans une partie du Parlement devrais-je dire) et dans les ministères; on a parlé de grands principes violés ou maintenus, la discussion est devenue théorique, d'école, au lieu de demeurer pratique et essentiellement utilitaire. De faits identiques, on a tiré des conclusions dissemblables; on a invoqué l'histoire sans vouloir reconnaître que ce qui convenait à tel pays au

xviii^e siècle pouvait ne plus lui convenir aujourd'hui, ou inversement.

La question a été généralement mal posée, et telle qu'elle est posée, elle est insoluble. Pour essayer de la résoudre il nous faut d'abord voir, trop rapidement à notre gré, ce qu'étaient les compagnies de colonisation sous l'ancien régime ; nous étudierons ensuite les raisons juridico-constitutionnelles que l'on soulève pour s'opposer à leur rétablissement ; nous verrons enfin les divers projets présentés en France, et ceux mis à exécution par les Etats voisins et nous tâcherons d'en tirer des conclusions.

§ 1. — *Ce qu'étaient les anciennes compagnies de colonisation.*

Les causes qui firent créer des compagnies de colonisation sous l'ancien régime étaient purement commerciales.

Pour aller chercher au loin, par delà les mers, envahies par certaines nations maritimes, jalouses de leur supériorité, les épices et denrées coloniales, de gros risques étaient à courir. L'association seule permettait d'armer de véritables flottes capables à la fois de porter des marchandises et de les défendre.

Ce fut l'origine des compagnies de colonisation.

Fondées d'abord dans un but commercial elles finirent, sous l'influence du clergé, par avoir un but religieux. Le besoin d'expansion de plus en plus grand, l'obligation de

se défendre contre les indigènes, et contre les nations européennes ennemies, amena le but politique.

Il ne faut pas craindre de le dire, la colonisation proprement dite n'était pas l'idéal rêvé, et si l'on trouve dans certaines chartes françaises, l'obligation pour la compagnie d'installer des colons sur le territoire concédé, ce n'est qu'exceptionnellement. Il s'agissait d'exploiter, il n'était pas question de coloniser. Ce n'est guère que sous Richelieu que furent faits des essais de colonie par peuplement.

La charte octroyée à la Compagnie du Canada en 1628 ordonne : « aux dits Roquemont, Horel et leurs associés, faire passer audit pays de la Nouvelle-France, deux à trois cents hommes de tous métiers dès la présente année 1628, pendant les années suivantes et augmenter le nombre jusques à 4.000 de l'un et l'autre sexe dans quinze ans prochainement venant et qui finiront en décembre que l'on comptera 1643, les y loger, nourrir, et entretenir de toutes choses, généralement quelconques, nécessaires à la vie pendant trois ans seulement, lesquels expirés les dits ouvriers seront déchargés, si bon leur semble de ladite nourriture et entretenement, en leur assignant la quantité de terres défrichées suffisantes pour leur subvention. »

La Compagnie ne pouvait envoyer que des naturels français. Cet essai de colonisation réussit et, en 1642, le roi constate, en renouvelant le privilège de la Compagnie, qu'elle a établi 7.000 colons.

Louis XIV tenait surtout aux compagnies commerciales, pour lui elles devaient enrichir le royaume et le souverain ; aussi remarquant que les petites compagnies ne sont pas assez riches, il partagea ses possessions lointaines entre les deux grandes Compagnies des Indes Orientales et des Indes Occidentales ; il leur confère le *monopole* du commerce pendant quarante ans, donne des primes aux vaisseaux qui voyageront de ports français à ports coloniaux, subventionne pendant les quatre premières années les Compagnies en leur payant le 1/10 de leurs dépenses.

Les nombreuses compagnies françaises subirent des vicissitudes bien diverses ; tantôt splendidement florissantes, elles ruinèrent d'autrefois leurs actionnaires et durent avoir recours à la munificence royale et aux finances de l'Etat.

Trop souvent dans les polémiques que soutiennent aujourd'hui partisans et adversaires des compagnies de colonisation, on n'a voulu voir que le fait brutal du succès ou de l'échec, sans se donner la peine de rechercher les causes de prospérité ou de décadence. On a dit et répété que les compagnies de l'ancien régime étaient souveraines et que les insuccès étaient dus uniquement à ce fait que les individus sont inaptes à remplir les fonctions étatiques, et que l'Etat seul doit intervenir pour les remplir. Cette façon de trancher la question par l'absolu et l'affirmation ne saurait nous convenir.

L'autonomie laissée aux compagnies n'était le plus

souvent qu'apparente. « Les compagnies n'étaient rien, le roi était tout. C'est au roi seul que nous devons la politique coloniale de l'ancien régime (1). »

Le roi choisissait et imposait souvent les actionnaires et directeurs.

« Parmi les causes qui avaient précipité la Compagnie des Indes Orientales (en 1719) dans l'abîme où elle se trouvait, il y en avait une regardée depuis longtemps comme la source de toutes les autres ; c'était la dépendance ou plutôt la servitude où le gouvernement tenait ce grand corps, depuis un demi-siècle. Dès 1723, la Cour avait elle-même choisi les directeurs. En 1730, un commissaire du roi fut introduit dans l'administration de la compagnie. Dès lors, plus de liberté dans les délibérations (2) ».

Le 20 mars 1665, les actionnaires qui devaient voter pour l'élection des directeurs de la Compagnie des Indes Orientales, durent les choisir sur une liste de 104 personnes présentée par le roi, de plus, l'assemblée qui vota dans les appartements de Louis XIV et en sa présence, reçut Colbert pour président des mains du souverain (3).

Le roi intervient même pour forcer les compagnies à augmenter leurs dividendes (Compagnie du Nord, 1670).

Les agents des compagnies et les officiers du roi étaient

1. Chailley-Bert. Les Compagnies privilégiées de colonisation. *Monde Économique*, n° du 31 décembre 1892.

2. Raynal. *Histoire philosophique*, IX-45.

3. Pauliat. *Louis XIV et la Compagnie des Indes*, p. 188 et s.

en conflits perpétuels, c'est ce qui faisait dire au chevalier de Boufflers : « J'étais toujours en guerre avec les compagnies, par état, par devoir, et surtout par les circonstances » (1).

Le système de pacte colonial dont nous aurons l'occasion de parler au sujet du régime douanier fut la principale cause de la ruine des compagnies. Un système protecteur formidable s'établit en France contre les colonies, on voulait développer l'industrie française, fût-ce même au prix de la ruine des industries coloniales.

Le 21 janvier 1684, le roi interdit la création de nouvelles raffineries de sucre dans les colonies, parce que celles du royaume n'ont plus d'ouvrage. Un arrêt du conseil du roi de 1720 défend à la compagnie des Indes Occidentales de faire vendre ses étoffes en France sauf pour les faire ensuite passer à l'étranger.

De tout côté, des entraves étaient apportées à la liberté et à l'indépendance des compagnies. Celles-ci devaient être, en principe, exemptées en tout ou partie d'une foule de droits ou d'impôts : « Et attendu que les marchandises quelques qualités qu'elles puissent être qui viendront desdits pays (Canada) et particulièrement celles qui seront manufacturées èsdits lieux de la Nouvelle-France proviendront de l'industrie des Français, nous avons exempté et déchargé, exemptons et déchargeons pendant quinze ans, toute sorte de marchandises provenant de la Nouvelle-France, de tous impôts et subsides,

1. Chailley-Bert. *Op. cit.*

bien qu'elles soient voiturées, amenées et vendus en ce royaume (1) ».

Telle était la règle posée dans beaucoup de chartes. Mais il fallait de l'argent pour soutenir des guerres ruineuses et bientôt s'introduisirent des exceptions qui devinrent vite générales. Un arrêt du conseil du roi du 10 décembre 1670 reconnaît que « l'excès des droits qui sont sur les sucres et petuns venant des isles et colonies françaises est si grand à proportion de leur valeur qu'il est impossible que les habitants en apportent en France et puissent continuer la culture de leurs terres ».

L'ingérence de l'État avait donc été mauvaise, néfaste le plus fréquemment. C'est ce qui a permis à M. Chailley Bert d'écrire : « Les compagnies ne pouvaient vivre, souvent parce que le roi les a tuées » (2).

Les compagnies ne furent-elles pas, elles aussi, en partie responsables de ces insuccès ? Il serait puéril de le nier.

Les compagnies eurent trop d'ambitions à la fois, elles voulurent être compagnies de navigation, de conquête, de commerce, de plantation et de finances « et l'on ne sut pas associer, au moins en nombre suffisant ou dans des proportions voulues, les talents multiples empruntés à tant de classes diverses de la nation, qu'il fallait pour mener à bien cette œuvre complexe » (3).

1. Charte de la Compagnie du Canada, 1628, article 13.

2. Chailley-Bert. *Op. cit. Monde Économique*, 26 nov. 1892.

3. Chailley-Bert. *Op. cit. Monde Économique*, 3 décembre 1892.

Parfois aussi, la compagnie acceptait la concession que lui faisait le roi dans la seule intention de la revendre plus tard et de tirer de cette opération un bénéfice ; c'est ainsi que dans une charte de 1664 on peut lire que les associés de la Compagnie des Isles de l'Amérique « sont contentés de vendre lesdites isles à divers particuliers ». Souvent, les concessions de terres furent faites à des particuliers incapables de les cultiver et qui les revendaient.

Le monopole dont les compagnies furent investies fut également la cause de leur ruine ; les directeurs des compagnies, plutôt fermiers et marchands que colonisateurs, obtinrent un monopole presque général ; concessions de terres, ventes de denrées, transports, tout fut monopolisé. Ne voyant que le profit immédiat, ils ne permirent aux colons de faire aucun commerce, si ce n'est avec leur agrément, qui se payait fort cher ; les étrangers ne purent même l'obtenir ; les colons, obligés de se fournir de toutes les choses nécessaires à leur entretien dans les magasins des compagnies, les payaient deux et trois fois leur valeur et préféraient s'adresser à la contrebande anglo-hollandaise, d'où perte considérable pour les compagnies ; elles auraient pu lutter en augmentant leur marine et leurs débouchés, mais elles laissaient la première tomber en décadence et le pacte colonial ne leur permettait que les ports français.

En agissant ainsi, les compagnies suivaient les errements de leur époque, elles étaient persuadées, et de

bonne foi, que le monopole peut être seul une cause de richesse. Le principe de la liberté commerciale n'avait pas encore été posé, elles n'ont pas su l'inventer.

Les concessions qu'on leur donnait, les charges qu'elles devaient supporter étaient trop vastes et trop lourdes pour des épaules de marchands. Leur rôle était de faire des affaires, et elles n'en ont pas toujours fait. L'obligation pour elles d'avoir des troupes et une marine de guerre les lança dans la politique d'aventures.

Les mêmes phénomènes se retrouvent dans les compagnies de colonisation fondées par des nations voisines.

Le 20 mars 1602, se fondait, par la réunion de plusieurs petites compagnies, la Compagnie hollandaise des Indes Orientales. Elle était investie du droit de guerre et de paix, elle pouvait créer des colonies, construire des forts et battre monnaie à son nom ; une partie de ses bénéfices allait au gouvernement qui s'était réservé la connaissance et l'examen de ses comptes.

Elle payait à l'État 3 0/0 pour tout ce qu'elle envoyait dans l'Inde, à part les matières d'argent ; les marchandises qu'elle importait en Hollande étaient exemptes de tout droit. Bien qu'elle fut obligée d'avoir des troupes et neuf vaisseaux de guerre, sa politique fut d'abord toute commerciale ; elle ne fit des conquêtes que pour augmenter le commerce ; aussi, jusqu'en 1661, elle jouit d'une grande prospérité. Mais les États généraux de Hollande augmentaient à chaque renouvellement de charte la subvention annuelle que devait payer la Compagnie ; les of-

ficiers et agents s'enrichissaient à ses dépens, et l'Angleterre lui faisait une concurrence commerciale désastreuse, bientôt suivie de guerres qui enlevèrent peu à peu à la compagnie presque toutes ses possessions. Après 1726, le déficit commença, et en 1798, les dernières possessions de la compagnie étaient réunies à la Hollande.

Malgré tout, cependant, la compagnie avait rempli une grande partie de sa tâche. La colonie du Cap, pour ne citer que celle-là, jouit encore d'une magnifique prospérité dont les origines se trouvent dans l'administration de la Compagnie des Indes Orientales.

L'histoire de la célèbre Compagnie des Indes Orientales Anglaises est des plus intéressante par l'évolution que subissent les pouvoirs de la compagnie.

Fondée le 31 décembre 1599 sous le nom de « Société des Marchands de Londres » trafiquant avec les Indes Orientales, elle obtint le privilège du commerce des Indes pour quinze ans. Essentiellement commerciale, bien qu'elle eut un pouvoir absolu sur les terres dont elle se rendrait maîtresse, elle vécut pendant plus d'un siècle et demi, ne s'occupant que du négoce.

En 1658 le privilège qui avait été supprimé pendant 3 ans, fut rétabli, mais avec quelques restrictions ; la Compagnie devait laisser les commerçants participer au commerce de l'Asie ; en leur délivrant des permissions de navigation ou en leur accordant des parts d'intérêt dans le chargement des navires. C'est qu'en effet, suivait l'heureuse expression de M. Bonassieux. « Le monopole

bon et utile aux débuts d'une compagnie finit avec le temps et dans un milieu mieux organisé par nuire plus que servir (1). »

Lord Clive qui, parti en 1743 comme simple commis aux écritures (*writer*) de la Compagnie des Indes, était investi quelques années plus tard de véritables pouvoirs dictatoriaux, transforma la Compagnie des Indes et d'un simple corps de marchands en fit une grande puissance politique, sans négliger pour cela ses propres intérêts pécuniaires. En 1768 A. Smith évaluait le revenu de la Compagnie à plus de 50 millions.

L'Inde était devenue complètement anglaise, la couronne se résolut d'intervenir politiquement. En 1773, un *act* décida que le gouverneur général et quatre conseillers siégeant à Calcutta seraient nommés par la couronne pour 5 ans. Chargé directement de l'administration civile et militaire des districts du Bengale et d'Orissa, ce conseil exerçait en outre un droit de contrôle sur l'administration des présidences de Madras et de Bombay.

Une Cour suprême de justice, nommée par le roi d'Angleterre, siégeait à Calcutta ; le gouverneur général qui exerçait le pouvoir législatif, devait faire enregistrer ses lois et règlements par cette Cour suprême.

Une charte de 1781, qui renouvelait les privilèges de la Compagnie pour dix ans, obligeait cette dernière à payer à la Couronne une somme de 400.000 livres ster-

1. Bonassieux. *Les grandes Compagnies de colonisation.*

lings; de plus, le roi d'Angleterre s'appropriait le surplus des dividendes de 8 0/0.

Un Conseil, composé de 6 membres du Conseil privé fut constitué sous le nom de *Board of control*, véritable fondé de pouvoirs du Parlement et de la Couronne. Ainsi cette dernière s'immisçait de plus en plus dans les affaires de la Compagnie. Celle-ci périssait peu à peu, écrasée sous un fardeau trop lourd pour ses épaules, dont on lui laissait toutes les charges, en lui enlevant une partie des avantages; elle devait, au dire de J.-B. Say, 790 millions en 1805.

La charte de 1833 supprima tout monopole commercial, le gouvernement rachetait les obligations et les actions de la Compagnie et acquérait en échange les territoires, forts, pouvoirs et créances de la Compagnie. Celle-ci avait virtuellement fini son rôle. Une loi du 2 août 1858 supprima la Compagnie des Indes en tant que pouvoir politique.

Pendant plus de 300 ans, la Compagnie avait conquis, administré et exploité ce magnifique empire qu'elle laissait en pleine prospérité aux mains de l'Angleterre et si cette dernière dut payer plusieurs centaines de millions pour administrer directement la colonie, on doit remarquer que ce n'est qu'une bien faible somme, si l'on met en regard celles qu'aurait dû dépenser la Couronne anglaise pendant trois siècles, si, dès l'origine, elle avait pratiqué le gouvernement direct.

Il est permis de conclure de l'exposé des faits qui pré-

cèdent que les Compagnies peuvent parfaitement être aptes à ce travail de déblaiement que certains veulent réserver à l'Etat ; que l'initiative individuelle, si elle peut créer des colonies, doit finir par les céder à l'Etat quand elles arrivent à former une unité ethnique suffisamment développée et civilisée, et, enfin, qu'il ne faut pas donner aux Compagnies des territoires trop vastes, sur lesquels les efforts se dispersent, au lieu d'acquérir par une sage concentration le maximum d'effort et d'énergie.

§ 2. — *Les Compagnies de colonisation modernes.*

L'expansion rapide du domaine colonial des nations européennes, et l'impossibilité matérielle dans laquelle se trouvaient celles-ci d'exploiter directement leurs nouvelles possessions, ont fait renaître les grandes Compagnies.

L'Allemagne, l'Angleterre, le Portugal et la Belgique se sont lancés dans cette voie, la France, toujours par son manque déplorable de méthode en matière coloniale, n'a pas encore pris parti.

Compagnies allemandes. — L'Allemagne, la première, délivra des chartes. En 1875, M. de Bismarck, disait au Reichstag, dans un discours sur la politique coloniale : « On a parlé des dépenses que le Trésor aurait à supporter pour la réalisation de cette politique. Je n'ai pas l'intention de dépenser quoi que ce soit pour cela,

mais bien de laisser la responsabilité du développement des colonies à l'énergie des négociants qui les ont établies. Je suivrai l'exemple de l'Angleterre en accordant à ces négociants quelque chose comme les chartes royales jadis conférées à la Compagnie des Indes (1). »

Le 12 mai 1885, M. de Bismarck mettait à exécution son programme colonial et concédait une charte à la Compagnie de la Nouvelle-Guinée. La Compagnie « se chargeait d'organiser et d'entretenir à ses frais tous les établissements publics destinés au progrès du commerce et à l'exploitation économique du sol ». En échange, l'empereur d'Allemagne lui accordait une « patente de protection », elle obtenait aussi « les droits analogues à ceux de souveraineté, ainsi que le privilège de prendre possession de tout territoire non encore occupé, d'en disposer, de passer des traités avec les indigènes. Le gouvernement a la haute surveillance et doit prendre les dispositions nécessaires pour faire respecter les droits de propriété régulièrement acquis antérieurement et pour protéger les nations » (2).

L'organisation de l'administration judiciaire et les rela-

1. Rapport de l'ambassadeur de France à Berlin sur les Compagnies de colonisation allemandes, 29 janvier 1889. *Documents du Ministère du commerce*.

2. Charte de la Nouvelle Guinée. *Documents du Ministère du commerce*. La plupart des documents cités dans ce paragraphe se trouvent au *J. Offic.* Documents parlementaires. Sénat, année 1891. Annexe 170.

tions de la colonie avec les puissances étrangères sont réservées au gouvernement. La Compagnie devait payer les frais de l'administration judiciaire.

« La non observation de ces règles entraînerait pour la Compagnie la perte de tout droit à notre protection. »

Cette charte, qui est loin de se perdre dans les détails comme celle de la Compagnie portugaise du Mozambique était une délégation de la souveraineté, mais combien restreinte et atténuée ; les affaires étrangères, la justice, restaient entre les mains de l'empereur d'Allemagne ; quant aux impôts, on n'en parlait pas.

Jugeant la difficulté qu'il y avait d'établir des juridictions impériales dans les terres de la Nouvelle-Guinée, par une ordonnance du 7 juillet 1888, l'empereur conféra à la Compagnie le droit de juridiction pendant 10 ans.

Dans son rapport, que nous avons déjà cité, l'ambassadeur de France à Berlin, très pessimiste sur le rôle des compagnies et qui raconte, plutôt qu'il n'étudie, écrit que la Société « a fait connaître au public qu'elle avait créé un nombre considérable de stations, et que ses plantations commençaient à donner quelques résultats ; le chiffre du commerce qu'elle fait monte à plusieurs centaines de mille marks ». A cette Compagnie, on peut reprocher d'avoir choisi une colonie dont le climat est peu favorable aux Européens, et surtout d'avoir voulu trop entreprendre avec des ressources restreintes : « Il faut avouer que pour coloniser et administrer un territoire aussi étendu que celui qui a été concédé à la Com-

pagnie, pour subventionner des expéditions de découvertes et pour diriger des entreprises agricoles et commerciales, il lui faudrait un capital plus considérable, égal peut-être à celui de la Compagnie anglaise qui a la souveraineté du nord de Bornéo et qui a à sa disposition 1 million de livres sterlings (1). »

L'Ost afrikanische Gesellschaft passait, le 28 avril 1888, un traité avec le sultan de Zanzibar. Ce dernier faisait abandon à la Société de vastes territoires en toute souveraineté, la Compagnie pouvait acquérir et vendre les terres, elle avait le droit de lever des taxes sur les habitants, de rendre la justice « et généralement de prendre les mesures nécessaires relativement à la protection des pays et des intérêts confiés à son administration ».

Par l'art. IV, l'association a la faculté et le pouvoir spécial et exclusif de régler le trafic et le commerce ainsi que la navigation des rivières....., de faire des routes, tramways, chemins de fer....., d'établir des péages et des droits de circulation. L'art. V lui reconnaît le droit d'établir des bureaux de douanes ; le monopole des mines et du commerce qui en provient lui est réservé (acte VI).

La charte aura une durée de 50 ans ; la Compagnie verse au sultan de Zanzibar une annuité variable suivant les recettes.

Bien que ce traité ait été passé entre le sultan de Zanzibar et la Compagnie de l'Ouest africain, l'Etat allemand était intervenu officieusement, puisque le plénipotentiaire

1. Rapport de l'Ambassadeur de France à Berlin. *Op. cit.*

allemand était le consul général allemand à Zanzibar, agissant, dit le traité, « avec l'approbation de S. A. le prince de Bismarck, chancelier de l'Empire allemand ».

A l'encontre de la charte précédente, nous voyons bien ici une Compagnie ayant tous les droits de souveraineté, auxquels se sont adjoints de formidables monopoles. C'est peut-être l'exemple le plus complet d'une société de marchands exerçant des pouvoirs souverains absolus; le retour était trop marqué aux compagnies de l'ancien régime.

Cette expérience a peu réussi. Fondée au capital de 3.724.000 marks, cette Compagnie s'est vue rapidement ruinée par les guerres qu'elle a dû soutenir, guerres qu'a suscitées le plus souvent la barbarie de ses agents. Ses administrateurs ont évalué les pertes qu'elle a subies de ce chef à 650.000 marks et ils ont « déclaré que, ne pouvant plus, à l'aide de ses seules ressources, continuer son œuvre, elle était acculée à une liquidation, à moins que l'Empire ne lui vînt en aide » (1).

Cet exemple est-il topique et doit-il faire systématiquement rejeter les compagnies de colonisation ? Nullement, car il ne faut pas accuser les institutions de fautes dont certains hommes seuls sont coupables. Un capital insuffisant et des ambitions trop hautes, telles sont les causes de l'insuccès de cette Compagnie.

Les autres sociétés allemandes : *Deutsche West afrikanische Kompagnie* (Compagnie de l'Est africain) ; *Deutsche afrikanische Minien Gesellschaft* (Société minière africaine

1. Rapport de l'Ambassadeur de France à Berlin. *Op. cit.*

allemande) ; la *Société coloniale de l'Afrique sud-orientale*, qui exerce des droits régaliens sur les mines de toute l'Afrique méridionale allemande, la *Compagnie des îles Marschal* (Jalmt Gesellschaft) et celle de *Togo*, ne sont guère que des sociétés commerciales ; les résultats qu'elles ont donnés ne peuvent être invoqués par ceux qui veulent borner au commerce le rôle de ces compagnies. En général, les Compagnies allemandes ont mal réussi. De l'aveu de l'ambassadeur de France à Berlin, la modicité relative de leurs ressources ne leur a pas permis d'entreprendre les travaux préparatoires qui doivent précéder les entreprises de colonisation et, enfin, par le choix d'agents inexpérimentés et brutaux, elle ont justifié le mot qu'on rappelait récemment : « Le pire des gouvernements est celui d'une société de marchands, quel sort que celui de leurs sujets (1) ! » En faisant toutes réserves pour cette dernière boutade, nous croyons que l'exemple des Compagnies allemandes ne peut rien prouver, ni en faveur ni contre la création de grandes compagnies, elles ne sont que des essais le plus souvent mal conçus, presque toujours mal dirigés.

Compagnies anglaises. — Conçues d'après un plan beaucoup plus méthodique que les précédentes, les compagnies anglaises offrent, par leur constitution et les résultats obtenus, une étude plus complète et plus probante de ce système de colonisation. De l'examen des chartes se dégagent certains principes qui doivent être mis en

1. Rapport cité.

lumière avant de se livrer à l'étude de chacune d'entre elles.

Ces chartes ont pour but de conférer à des sociétés commerciales la personnalité civile et politique. En effet, elles leur donnent les attributions des personnes civiles, et leur accordent une souveraineté sur les territoires concédés ; elles ont tous les pouvoirs nécessaires pour les gouverner et les administrer, elles arborent un pavillon distinctif, entretiennent un corps de police, rendent la justice, passent des traités ; mais tout cela sous le contrôle supérieur du premier secrétaire d'Etat, c'est une souveraineté, mais essentiellement restreinte, puisque la couronne impose des obligations aux compagnies et s'arroe des droits vis-à-vis d'elles ; elle se réserve, en effet, un contrôle « permanent des actes d'administration de la compagnie et le droit de connaître de tous les différends pouvant s'élever entre la compagnie et les puissances voisines, de donner telle direction qu'elle jugera bon aux relations de la compagnie avec l'étranger, d'approuver le choix du représentant de la compagnie sur les territoires qu'elle possède, d'autoriser ou d'interdire le transport en d'autres mains de tout ou partie des pouvoirs de la compagnie, de nommer les magistrats chargés de juger les affaires où les parties sont anglaises et de nationalités différentes » (North Borneo, XII) (1) ; de plus, elle interdit à la compagnie d'établir aucun monopole.

1. Rapport de M. Waddington, 1^{er} mai 1890. *Documents du Ministère du commerce.*

Ce n'est donc là pour les compagnies qu'une quasi-souveraineté, ou plutôt c'est simplement un moyen pour l'Etat de se décharger de certaines parties d'un fardeau dont il se reconnaît peu capable de supporter la totalité. Aussi M. Waddington pouvait-il écrire dans son rapport : « Ainsi, non seulement le droit de la couronne ne s'est pas affaibli, mais l'exercice n'en est pas tombé en désuétude. » La couronne conserve toujours le droit de révocation si la compagnie « a failli à l'observation des prescriptions de cette charte ou qu'elle n'exerce pas les pouvoirs à elle concédés d'une façon profitable aux intérêts que les pétitionnaires ont invoqués pour solliciter cette charte. »

Le pouvoir de gouvernement des compagnies est très grand et indépendant. Il semble que l'on ait copié en cela la charte octroyée à la Compagnie des Indes et qui a mis en 1858 « aux mains du gouvernement britannique une organisation en plein et prospère fonctionnement » (1).

Au point de vue des relations de la compagnie avec les puissances étrangères, elle est obligée d'accepter comme règle de ses actions « les suggestions fondées sur les vues personnelles et les objections » du secrétaire d'Etat anglais. Si un conflit s'élève entre la Compagnie et le secrétaire d'Etat au sujet de l'exercice des droits de la Compagnie sur les territoires concédés, la compagnie devra déférer aux directions du gouverne-

1. M. Waddington. *Op. cit.*

ment jusqu'à ce que la réclamation adverse ait été retirée ou examinée et jugée. »

Les Compagnies peuvent établir des tarifs douaniers dans la limite de leurs besoins pour les dépenses qu'entraînent les devoirs de gouvernement et d'administration ; ce budget est contrôlé par le secrétaire d'Etat.

Dans les jugements à rendre entre indigènes, la compagnie devra toujours respecter les coutumes et lois de la classe, tribu ou nation auquel chacune des parties appartient, aussi bien en ce qui touche les droits réels que les droits personnels. Le gouvernement se réserve parfois le droit, s'il le juge nécessaire, de désigner les juges (North Borneo).

Sur ces bases, qui rappellent singulièrement les anciennes chartes anglaises, ont été fondées quatre grandes compagnies : la *Bristish East Africa Association* (24 mai 1887) ; la *Royal Niger Company* (16 juillet 1887) ; la *Bristish South Africa Company* (29 oct. 1889) ; et la *Compagnie de North Borneo*.

La *Bristish East Africa Association* obtint du Sultan de Zanzibar, par concession du 24 mai 1887, tous les pouvoirs que possédait S. H. le Seid Bargash Din, sur le continent, dans le littoral et dans tous ses territoires de Wanga jusqu'à Kipini inclusivement. Elle devait exercer l'administration de ces contrées sous sa propre responsabilité ; la faculté de lever des taxes sur le peuple du continent lui était accordée.

Par l'art. 2, l'Association pouvait nommer « des com-

missaires pour administrer tous districts des possessions de Sa Hautesse dans les limites des territoires ci-dessus dénommés, sauf les dispositions ci-après : à nommer des agents subalternes suivant que le besoin s'en fera sentir, à édicter des lois en vue du gouvernement des districts, à établir une cour de justice... » (1); elle avait, en outre, le droit d'acquérir toutes terres non encore occupées, à en régulariser l'occupation, à lever et à percevoir des taxes locales ou autres, des droits et des péages. « Les juges seront nommés par l'Association ou ses représentants sous réserve de l'approbation du Sultan, mais tous les cadis seront nommés par S. H. » (2).

L'Association acquérait des privilèges et des pouvoirs spéciaux et exclusifs pour régler le trafic et le commerce, ainsi que pour les travaux publics ; elle avait de plus le droit considérable de contrôler ou de *prohiber* l'importation de marchandises quelconques (art. IV). L'art. V lui donnait le pouvoir d'établir des bureaux de douanes pour percevoir des droits à l'entrée et à la sortie des marchandises, mais ces douanes n'étaient cédées à la compagnie qu'à « régie » ou à bail pendant 50 années (art. IX) et le Sultan établissait les droits ; l'Association avait « la faculté de réclamer un drawback pour le montant de tous droits, qui, ultérieurement, pourraient être payés à S. H. sur toutes les importations ou

1. Concession accordée par le Sultan de Zanzibar à l'Association britannique de l'Afrique Orientale. *Documents du Ministère du commerce*.

2. *Ibid.*

exportations des ports compris dans cette concession » (art. IX).

Cette charte, octroyée non par l'Angleterre, mais par le Sultan de Zanzibar, était à peu près semblable au traité conclu par ce dernier avec la Compagnie allemande. Elle donnait à la Compagnie des pouvoirs très étendus, trop étendus même et une sorte de monopole général, sans qu'il y ait comme contre-partie, des obligations suffisantes vis-à-vis du Sultan ; le contre-poids qui, dans les autres chartes anglaises, est représenté par la couronne, manquait ; une des parties était trop puissante vis-à-vis de l'autre. On peut dire que la Compagnie était vraiment souveraine, c'est ce qui la perdit. Entraînée par cette toute-puissance même, à jouer un rôle politique, ses finances ne lui permirent pas de le soutenir longtemps, et dès 1893, le gouvernement anglais dut s'occuper de racheter sa charte.

Royal Niger Company.— La charte accordée, le 16 juillet 1887, à la « Royal Niger Company » lui donne tous les droits et privilèges « à l'effet de gouverner, préserver l'ordre public, protéger lesdits territoires et exercer les autres pouvoirs de quelque nature et quelque espèce qu'ils soient » (art. 1). Cette délimitation des fonctions souveraines, assez vague, trouve une précision plus grande dans les articles suivants. L'art. V contient implicitement le droit pour la Compagnie de traiter avec les puissances étrangères, mais le secrétaire d'Etat anglais peut toujours intervenir et imposer sa volonté.

La Compagnie devra rendre la justice. Un article 12, intitulé : « Pouvoirs généraux de la Compagnie », par sa rédaction, voulue incertaine, me paraît devoir être une source de difficultés avec les puissances voisines : « Par les présentes, la Compagnie reçoit, à dater de ce jour, et après approbation préalable de notre secrétaire d'Etat, l'autorisation et le pouvoir d'acquérir et de prendre, par voie d'achat, de cession ou tout autre moyen légal, d'autres droits, d'autres intérêts, d'autres pouvoirs, de quelque ordre ou nature qu'ils soient, dans, sur ou touchant les territoires .. compris dans les derniers traités... ou touchant d'autres territoires, pays ou possessions dans la région susmentionnée. »

Il y a là un vaste champ ouvert à l'arbitraire et à la convoitise de la Compagnie. Il faut reconnaître qu'elle a une tendance à y entrer de plein pied ; le lieutenant Mizon, et certains commerçants anglais en savent quelque chose (1).

Le monopole est formellement interdit (art 14). « Le commerce avec les territoires de la Compagnie, placés sous notre protection, sera libre, soumis seulement aux taxes et droits de douanes autorisés. » Les droits de douanes ne doivent avoir qu'un caractère fiscal ; ils ne sont établis que dans le but de subvenir aux dépenses nécessaires du gouvernement.

Le contrôle de l'Etat anglais est assez sévère. Sans parler de l'autorisation du secrétaire d'Etat, nécessaire

1. *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, 1893, n° 2.

pour l'accomplissement de nombreux actes, la Compagnie devra fournir dans la forme qu'il (le secrétaire d'Etat) indiquera des comptes et des détails, lesquels seront vérifiés comme il le demandera, sur les produits, la répartition, la perception, les revenus et l'application de ces taxes ; elle se conformera à la direction qu'il donnera, eu égard aux modifications à apporter.

Tout en laissant le rôle politique à la Compagnie, le gouvernement exerce un contrôle efficace, puisqu'il est en quelque sorte le maître du budget gouvernemental de la Compagnie. Il peut empêcher ainsi que les taxes perçues ne servent à payer des dividendes aux actionnaires ; ces impôts rudimentaires vont bien à leur véritable destination. Cette intervention de l'Etat dans les finances de la Compagnie doit être entièrement approuvée.

Les bons résultats obtenus par la Compagnie du Niger sont incontestables ; certains intérêts nationaux ou commerciaux ont pu être froissés, il n'en faut pas moins reconnaître qu'au point de vue anglais, la Compagnie accomplit une œuvre éminemment pratique et nationale.

British South Africa Company. — La charte fut accordée le 29 octobre 1889. Elle est à peu de chose près semblable à celle de la Royal Niger Company, mais plus développée dans ses détails, elle est aussi plus précise.

On y retrouve un article 3 semblable à l'article 14 de la Compagnie du Niger, il a été placé là pour justifier légalement la théorie du succès.

La compagnie peut rendre des ordonnances soumises à l'approbation du secrétaire d'Etat, pour maintenir la tranquillité et l'ordre (art. 10). C'est avec un fonctionnaire spécial, le haut commissaire dans l'Afrique du Sud que communiquent les divers agents de la compagnie ; le monopole est exclu positivement de la charte ; enfin l'article 14 énumère longuement les privilèges qui sont accordés à la Compagnie, relativement aux banques, travaux publics, mines, etc. On peut y remarquer au § 7 la préoccupation de « coloniser les territoires et pays mentionnés ci-dessus, favoriser et encourager l'immigration ».

Au point de vue anglais, on ne peut nier que cette compagnie ait donné de grands résultats. Ayant à sa tête un homme d'une rare valeur, un de ces conquérants de la race de Lord Clive, elle est en passe d'établir la suprématie incontestée de l'Angleterre dans l'Afrique du Sud. Après avoir vu fonctionner ces deux dernières compagnies, disposant de capitaux puissants ayant à leur tête et dans leurs conseils des princes du sang et les plus grands personnages de l'Angleterre, on serait en droit de conclure en faveur de la création des grandes compagnies, mais avant d'en arriver là, il nous faut voir en quel état se trouve la question en France, quelles ont été les études faites, les objections apportées, leur réfutation possible.

§ 3. — *Peut-on légalement en France créer des compagnies de colonisation ?*

Aussitôt que la question des grandes compagnies eût été posée en France, les jurisconsultes se demandèrent si notre constitution démocratique en permettait la création. Leur existence ne serait-elle pas contraire au dogme de l'unité ?

Dans un remarquable article, M. Cauwès s'est fait le théoricien de cette idée (1) ; son opinion peut se résumer ainsi : la constitution de semblables compagnies se comprend dans les pays monarchiques, comme l'Angleterre et l'Allemagne, on la comprenait en France sous l'ancien régime, mais elle est incompatible avec une démocratie.

Pour démontrer la possibilité légale d'une pareille création en Angleterre, il suffit de se reporter au rapport de M. Waddington que nous avons eu déjà l'occasion de citer : « Le droit d'octroyer des chartes, écrit-il, est une des attributions essentielles de la Couronne. Les limitations successives apportées par le jeu des institutions parlementaires à la toute-puissance royale ont réduit, en pratique, l'exercice de ce droit, en créant à l'usage des sociétés en formation d'autres moyens d'arriver à une existence légale. Le droit de la Couronne n'en reste pas moins absolu et incontesté.

Parmi les prérogatives qu'elle a conservées, figure le

1. *Revue d'Économie politique*, 1892. P. Cauwès. *Les nouvelles Compagnies de colonisation privilégiées*, pages 1 et s.

pouvoir de créer une personne morale, de conférer à une collection d'individus réunis dans un but déterminé une existence propre, munie de tous les avantages que la loi confère à un sujet... ; (la concession du titre de compagnie privilégiée) établit surtout entre la Couronne et les titulaires de la charte une sorte d'intimité, d'association pour un but commun qui assure aux bénéficiaires une situation à part et très au-dessus de celle que les sociétés ordinaires peuvent acquérir (1). »

Il y a donc pour la Couronne anglaise un droit traditionnel à créer des compagnies et à leur donner force civile et politique.

Sous l'ancien régime le roi pouvait ériger des seigneuries ; la création d'une compagnie ressemblait fort à celle d'une seigneurie ; à la compagnie étaient abandonnés les droits régaliens, elle avait une propriété souvent pleine et entière de la concession, puisqu'on a pu voir plus haut qu'une compagnie vendit les terres qu'elle avait reçues du roi. Les compagnies anciennes jouissaient donc de leur fief comme aurait pu le faire un seigneur féodal. En vertu de ce même principe de patrimonialité, elles avaient le droit de justice, celui de lever les impôts, de faire la guerre. Le roi n'était que le suzerain.

« Aujourd'hui, dit M. Cauwès, il n'en est plus de même, et ce qui se comprend dans la monarchique Angleterre ne peut pas s'admettre dans la France démo-

1. M. Waddington. *Op. cit.* pag. 2 à 6.

cratique ; et M. Leveillé met ces paroles dans la bouche des jurisconsultes. « Nous ne sommes pas restés en France un peuple féodal comme les Anglais ; nous n'étions pas, hier encore, un peuple morcelé ou fédéré comme les Allemands ou les Italiens ; nous sommes à l'excès un peuple unitaire, fermement attaché au dogme de l'indivisibilité de l'Etat, dogme écrit depuis 1790 sur nos monuments et dans nos cerveaux, notre république démocratique ne peut pas déléguer une fraction quelconque de la souveraineté à des corporations qui seraient en face du grand Etat français de véritables Etats indépendants, des Etats parcellaires et autonomes » (1).

Nous ne sommes nullement convaincus par cette argumentation. Et d'abord il ne s'agit pas de faire revivre les anciennes compagnies ; personne non plus n'a voulu mettre en échec la souveraineté de l'Etat, et créer en face de lui une autre souveraineté autonome. M. Cauwès dit lui-même que ces compagnies ne peuvent ressembler que de loin à leurs aînées. « Les compagnies privilégiées, ajoute-t-il, ne jouissent que d'une souveraineté très imparfaite. Elles n'ont à aucun degré la souveraineté du droit des gens. Elles n'ont même pas la pleine souveraineté au regard de l'Etat qui leur donne l'existence civile. A l'égard des populations indigènes nos futures compagnies n'auraient pas le droit de paix et de guerre que les chartes anciennes concédaient aux grandes compagnies.

1. M. Leveillé. *Les grandes Compagnies souveraines de colonisation*. Documents du Ministère du commerce.

Les compagnies privilégiées ont-elles la souveraineté par rapport à l'Etat qui leur accorde une charte ? Elles ne l'ont point pleine et entière, mais cependant l'Etat sans abdiquer la souveraineté elle-même, démembre certains des attributs de cette souveraineté et par contrat, pour un temps déterminé, d'une façon irrévocable en principe, en concède l'exercice à une institution privée. »

M. Cauwès reconnaît donc que l'Etat conserve sa souveraineté ; il ne l'abdique pas, il est toujours *au-dessus* de la compagnie qu'il domine et à laquelle il peut enlever sa charte si elle n'exécute pas les clauses du contrat ; mais ce qui choque l'éminent professeur c'est que l'Etat « démembre certains attributs de cette souveraineté » et les abandonne à la compagnie. « Les droits de souveraineté sont essentiellement inhérents à l'Etat moderne, écrit-il ; les droits de l'Etat correspondent à des services d'utilité publique auxquels l'Etat seul peut donner satisfaction ». Si nous engagions une discussion économique il nous serait facile de démontrer que cette théorie nous fait glisser doucement sur la pente du collectivisme ; mais la question n'est point là pour le moment. Nul ne songe à nier que l'Etat possède les droits souverains, mais on conçoit parfaitement que l'exercice de ces droits en puisse être fait par des particuliers sous la surveillance de l'Etat. A-t-on jamais pensé de dire que les fermiers de l'impôt, sous l'ancien régime, avaient une partie de la souveraineté. Il n'est donc nullement question d'un démembrement de la souveraineté ; du moment où il y a contrôle incessant et

révocabilité toujours possible il n'y a pas souveraineté, nous l'avons vu dans la théorie du protectorat. Plaçons la question sur son véritable terrain, qui doit être en matière coloniale essentiellement pratique. Par suite de l'extension rapide de notre domaine colonial, l'Etat ne peut, pour des raisons financières, en assumer toutes les charges. Cette impuissance momentanée lui fait céder à de grandes sociétés ces charges qui sont des plus lourdes. « Le groupe qui reçoit ces prétendus droits assume des charges. Il aurait pu utiliser ailleurs sa force et son énergie tandis que l'Etat en le prenant pour substitut fait œuvre d'impuissance momentanée, car s'il pouvait se passer de remplaçant il serait coupable de ne pas le faire. Il n'accorde donc point une faveur, il sollicite et accepte un service. Quand il concède certaines prérogatives, ce n'est pas le récipiendaire qui est l'obligé, c'est le donateur. Tout cela saute aux yeux et met bien bas les objections dites juridiques et constitutionnelles » (1).

« Va-t-on attribuer dans une mesure quelconque à une compagnie de commerce le droit de lever l'impôt, ajoute M. Cauwès ? Mais ce serait oublier que cette compagnie se propose moins l'intérêt commun que le sien propre. Lui donner le droit de lever l'impôt ne serait-ce pas comme on l'a dit si énergiquement, lui permettre d'extraire des populations les dividendes de ses actionnaires ? » Il me paraît parfaitement logique d'autoriser cette compagnie à lever

1. A. Lavertujon. Rapport sur les Compagnies de colonisation. *Documents parlementaires*. Sénat, 1895, annexe 120, p. 332.

certaines taxes. Etant obligée, de par sa charte, à organiser et établir des services publics à la place de l'Etat, il est juste de lui donner les mêmes moyens que ceux qu'aurait l'Etat lui-même pour assurer le bon fonctionnement de ces services. Ce sont ceux qui en profiteront qui doivent les payer ; on pourra vraiment dire ici que l'impôt sera le prix de la protection accordée. « Faute d'un système de ressources périodiques, la caisse sociale serait rapidement mise à sec et l'entreprise à vau l'eau (1). »

Ne croit-on pas que le moment est peu choisi, pour rééditer, sous une forme voilée la fameuse exclamation « périssent les colonies plutôt qu'un principe ».

Une autre question constitutionnelle se pose. Qui peut créer de telles compagnies ? Cela revient à se demander quel est en France le titulaire de la souveraineté.

Et tout d'abord débarrassons-nous d'une objection que l'on a faite. La constitution de 1875 ne permet pas les délégations de souveraineté. Nous croyons avoir suffisamment démontré qu'il n'y a pas là au vrai sens du mot une délégation de souveraineté ; et de plus la constitution ne les défend pas plus qu'elle ne les permet, le champ est donc absolument libre.

Pour M. Cauwès « dans les Etats de constitution démocratique, ce serait une absolue erreur de reconnaître au gouvernement les mêmes pouvoirs (de délégation). une loi pourrait-elle les lui donner ? » Nous ne voyons pas pourquoi une loi ne pourrait pas créer un ou plusieurs

1. A. Lavertujon. *Op. cit.*

types de compagnies de colonisation que le gouvernement pourrait appliquer dans certaines de nos colonies, suivant les besoins qui se feraient sentir. Il faut bien reconnaître qu'en France la souveraineté est exercée en fait par quelqu'un et ce quelqu'un ne peut être que le Parlement. Nous aurons du reste l'occasion de revoir l'application de cette question dans le paragraphe suivant.

Nous nous bornons ici à conclure que les Chambres ont parfaitement le droit de créer des compagnies de colonisation et de leur transférer les attributs nécessaires à leur existence et à leur bon fonctionnement.

§ 4. — *Evolution de la question en France.*

Après avoir débarrassé le terrain des objections juridico-constitutionnelles qui l'encombraient nous allons essayer de montrer le chemin parcouru par la question des compagnies de colonisation, les études faites et la situation actuelle.

En 1890 le Ministre du commerce et des colonies réunit une commission spéciale, composée de fonctionnaires pris dans les divers départements ministériels et lui posa la question suivante : Est-il possible, est-il sage de reconstituer les grandes compagnies souveraines du ^{xvii}^e siècle pour mettre en valeur et pour administrer nos nouvelles (ou futures) possessions coloniales ?

La question était mal posée. Outre qu'il ne s'agissait

pas de faire revivre purement et simplement les anciennes grandes compagnies, il y avait là une généralisation beaucoup trop vaste, M. Waddington le faisait très judicieusement remarquer. « Pour ce qui est de la question d'application d'un régime analogue à celui des sociétés à chartes dans les possessions françaises d'outre-mer, il me paraît bien difficile d'y répondre dans les termes généraux où elle est posée. Sans doute l'adoption de procédés empruntés à un régime disparu chez nous pourrait en soi paraître singulière, mais ce n'est pas là certainement une raison de rejeter absolument les procédés en question. Pour les examiner avec utilité il conviendrait de le faire autrement que *in abstracto* ; il faudrait être en présence d'un cas déterminé, d'un pays particulier, d'un groupe de capitalistes et d'administrateurs offrant des garanties saisissables et discutables (1). »

La commission se subdivisa en deux sous-commissions dont l'une, la seule qui nous occupe, étudia les questions législatives se rapportant à la création des compagnies. M. Cazelles conseiller d'Etat fit un rapport remarquable dont nous allons donner un résumé.

Après avoir étudié le régime des grandes compagnies étrangères, tel que nous l'avons étudié dans un précédent paragraphe, il en vient à voir la création possible de semblables organisations, dans nos possessions coloniales. Où faudrait-il les installer ? Sa réponse est nette ; en

1. M. Waddington. Rapport sur les Compagnies à chartes anglaises, 1^{er} mai 1890.

Afrique, et il limite encore le champ en disant : « Seuls nos territoires étendus du Niger et du Congo paraissent un champ où pourrait être tentée l'imitation de l'Angleterre et du Portugal ».

S'occupant ensuite du point de vue constitutionnel il conclut à l'intervention du Parlement : « Il nous semble donc, dit-il, que l'intervention des Chambres est nécessaire dès le début, soit que le gouvernement leur demande une loi qui règle une fois pour toutes les conditions générales des concessions, soit que dans chaque cas particulier il demande une loi spéciale dans laquelle sera incorporé le cahier des charges de la compagnie à instituer ».

Il aborde enfin l'organisation proprement dite de ces compagnies.

Mettant à part, avec juste raison, les compagnies de travaux publics du type Etat libre du Congo, il croit qu'il faut donner aux compagnies de colonisation « une très grande liberté et la possibilité de tirer une large rémunération des capitaux qu'elles voudront engager dans leur entreprise ; il faudra donc leur donner le droit d'exercer sur les régions concédées, *« un véritable monopole »*.

Mais à côté des droits il y a des obligations, les droits des tiers déjà existants, ceux des peuplades autochtones, doivent être aussi respectés, il faudra donc « organiser le contrôle de l'Etat et fixer les règles de l'exploitation du territoire concédé. »

Que le droit de légiférer soit réservé aux compagnies

ou au Président de la République, cela a peu d'importance pour M. Cazelles, mais selon lui, et c'est peut-être inconséquent, les services de la *justice* et de l'instruction publique devront dépendre du ministère des colonies. Quant aux forces de police ou militaires on n'en laisserait pas la libre disposition aux compagnies ; à portée des établissements on entretiendrait une force spéciale commandée par des chefs commissionnés par l'Etat et obéissant à des ordres approuvés par le ministre ou donnés conformément à des instructions générales arrêtées au préalable par le ministre.

Le soin de conclure des traités *d'échange et de trafic* serait réservé à la compagnie, mais les traités politiques seraient du ressort de l'Etat ; pour tout cela il faudrait donc un corps de fonctionnaires représentant l'Etat auprès de la compagnie et sur son territoire ; mais craignant les conflits, M. Cazelles offre le régime intermédiaire « des compagnies de commerce dirigées par un gouverneur nommé par le chef de l'Etat et responsable de sa gestion devant le gouvernement ». Ce fonctionnaire, nommerait les agents commerciaux et administratifs de la compagnie ; les fonctionnaires judiciaires, de l'instruction publique et de la guerre seraient nommés par le ministre.

Le système que préconisait M. Cazelles, établissait une division, trop marquée selon nous, entre les fonctions économiques et les fonctions politique, les premières seules appartenaient aux compagnies, l'Etat se réservait presque toutes les secondes. Mais alors on n'était plus en

présence que de compagnies de commerce ; le rôle politique de l'Etat, qui se compliquait d'un rôle financier subsistait entier, et on retombait ainsi dans ce que l'on voulait éviter, des dépenses trop fortes pour le budget métropolitain. De plus, n'y avait-il pas à craindre l'aspect double, du gouverneur, tiraillé entre ses fonctions de chef de la compagnie et de représentant de l'Etat, et des conflits ne s'élèveraient-ils pas constamment entre les agents de l'Etat et ceux de la compagnie ?

Dans la séance de la sous-commission du 21 octobre 1890, M. Rousseau, conseiller d'Etat, posa fort nettement la question : « Dans les régions comme le Congo et le Soudan, dit-il, nous nous trouvons en présence de pays absolument primitifs où tout dépend du caprice d'un roi-telet nègre, n'y a-t-il pas lieu d'y créer une organisation qui fait défaut ? à moins d'y transporter notre administration compliquée ne faut-il pas conférer certains droits exceptionnels aux compagnies qui colonisent ces régions ? Le droit de police par exemple, le droit de rendre la justice, le droit de conclure des conventions avec les chefs indigènes, le droit d'aliéner des terres, de lever certaines taxes ? (1) »

Pour M. Leveillé, la compagnie ne devrait pas lever de taxes ; quand à la justice, un juge de paix nommé par les Français établis sur la concession (c'est-à-dire nommé le plus souvent par la compagnie) aurait une compétence

1. Commission des colonies. — 1^{re} sous-commission. Procès-verbaux. *Documents du Ministère du commerce.*

intégrale et de premier ressort en matière civile et commerciale.

La sous-commission restait dans les généralités. M. Hanotaux voulut la conduire sur un terrain plus pratique. Les types disait-il en substance doivent varier non seulement de pays à pays, ou encore dans le même pays suivant le temps, le lieu et les circonstances. Au lieu de formuler un type unique, il serait préférable de demander aux Chambres leur approbation successive pour chacun des types que l'on serait amené à créer et qui d'ailleurs se réduiraient à 4 ou 5.

Et comme on lui objectait que les discussions des Chambres seraient dangereuses en face de l'étranger, M. Hanotaux répondit : les étrangers savent fort bien la politique que l'on suit dans les pays nouveaux (1).

Cette idée de plusieurs types à créer par le pouvoir législatif, bien qu'elle fut au fond la seule logique ne fut pas admise.

Comme le rapport de M. Cazelles avait paru, il le dit lui-même, un peu flottant à la sous-commission, il précisa dans un « Supplément » les conditions à mettre à l'organisation des compagnies. Leur privilège devait se composer : 1° du droit de monopole sur les territoires ; 2° du droit d'y réglementer les relations commerciales et industrielles des Européens entre eux et avec les indigènes ; 3° du droit d'exécuter les travaux publics ; 4° d'acquérir la propriété du sol ; 5° du droit d'exercer à son profit les

1. Sous-commission. Procès-verbaux. Séance du 22 oct. 1890.

droits de l'Etat en ce qui concerne les mines et gisements des matières précieuses.

En regard se trouvaient les obligations à la charge de la compagnie. Le gouverneur devait être nommé par l'Etat parmi les actionnaires ; la compagnie exerçait les droits conférés par l'Etat en matière de réglementation, sous réserve de l'approbation préalable du gouvernement ; les arrangements conclus par la compagnie avec les indigènes ne seront exécutoires qu'après approbation du gouvernement, les agents de la compagnie seront considérés à cet effet sur les territoires où s'exerce l'autorité indigène comme des agents du gouvernement. De plus M. Cazelles consentait à ce que les autorités administratives et judiciaires dépendant du gouvernement ne fussent établies que lorsque la population européenne se serait accrue sur certains points du territoire de l'entreprise. Le projet de loi qui termine le supplément donnait au Président de la République le droit de créer ces compagnies par décret.

La sous-commission s'arrêta à ce projet de loi général dont les principes pouvaient s'appliquer à toutes les colonies (séance du 27 octobre 1890). Certains membres croyaient que le sénatus-consulte du 3 mai 1854 suffisait, mais ce sénatus-consulte s'appliquant spécialement aux trois colonies, la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, n'avait rien à voir en la matière.

M. Léveillé, qui avait son projet, dont nous reparlerons, ne voulait pas du monopole du commerce, qui fut

adopté après des exemples de monopole donnant de beaux résultats, présentés par M. Duportet. Il faut remarquer que la discussion, sur ce point, ne fut nullement une discussion de principes, mais bien ce qu'elle devait être, une discussion de faits.

On revint cependant sur cette question du monopole, et la sous-commission se prononça contre l'établissement d'un monopole général, mais admit dans une certaine mesure la concession de monopoles particuliers (séance du 7 novembre 1890) : on en venait donc sur ce point, à la distinction que l'on aurait dû faire dès le début, à savoir que le type ne peut être unique et doit varier suivant le pays et le temps.

Le 10 novembre, la sous-commission se sépara, après avoir voté le projet de loi de M. Cazelles.

Les séances plénières de la commission des colonies commencèrent le 24 novembre.

M. Leveillé, après avoir constaté que le type proposé, tout en déléguant aux compagnies certaines attributions de l'Etat réduisait singulièrement la portée de cette concession par les restrictions qu'il édicte d'autre part, critiquait les monopoles, disant que les compagnies arriveraient au monopole général en cumulant les monopoles partiels ; il rejetait le droit de taxation sous « prétexte de péages de routes plus ou moins réelles », et préconisait la concession aux compagnies à titre de subside, d'un tant pour cent sur le produit brut des droits de sortie ;

il trouvait en outre que les droits de l'Etat n'étaient pas assez expressément réservés.

Le capitaine Binger entendu par la commission le 1^{er} décembre, déclara que la pénétration de l'intérieur ne pouvait se faire par l'Etat. La création de compagnies s'imposait selon lui ; mais, disait-il, « il sera indispensable de concéder aux compagnies de grands avantages pour soutenir victorieusement la concurrence étrangère », il faudra surtout protéger leurs débuts et leur procurer un bénéfice immédiat, destiné à couvrir leurs frais de premier établissement. Pour cela, on devait les autoriser à percevoir des taxes à l'entrée et à la sortie sur les produits importés ou exportés par leurs concurrents français non autorisés ou par les étrangers. On exigera d'elles certains travaux, routes, quais, ports, mais non des chemins de fer, qui ne viendront qu'après, lorsque le pays se sera développé.

Ces observations contribuèrent à faire adopter le projet de loi de M. Cazelles, dont voici l'économie générale :

Art. 1. — § 1. Les compagnies formées en vue de coloniser et de mettre en valeur les territoires situés dans les possessions françaises et placés sous l'influence de la France, doivent être constituées en sociétés commerciales.

§ 3. Le Président de la République peut, par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique, accorder à la compagnie les avantages énumérés dans les art. 2 et 3.

§ 4. Ce décret déterminera le territoire accordé aux compagnies et les obligations qui leur sont imposées en échange des avantages accordés.

§ 5. La durée de la concession ne pourra excéder 30 années.

Art. 2 § 1. — Les compagnies pourront recevoir, pendant le nombre d'années inscrit au décret, sous réserve des droits acquis par des tiers à la date dudit décret, concession du privilège exclusif d'acquérir en toute propriété, pour en jouir d'après la loi civile, tous les biens qui d'après cette loi, peuvent devenir objet de propriété.

§ 2. De faire certains commerces et de créer certaines industries déterminées par le décret.

§ 3. D'exploiter directement ou par des sous-concessionnaires, pendant toute la durée du privilège, des mines, des gisements de matières précieuses, cours d'eau, de forêts désignés par le décret.

§ 4. D'établir sous condition d'approbation par décret, des droits de péage et des droits d'entrée et de sortie, sur le territoire qui fait l'objet de la concession.

Art. 3. — § 1. Les compagnies devront être administrativement rattachées à une colonie.

§ 4. Les compagnies pourront, sans l'autorisation du gouvernement, organiser une force de police indigène, dont la composition sera réglée et les officiers agréés par le gouvernement (Le rapport de M. Cazelles disait nommés, au lieu d'agréés).

§ 5. Les arrangements et traités passés entre les

agents de la compagnie et les chefs indigènes devront être soumis avant toute exécution à l'approbation du gouvernement.

Art. 5. — La compagnie pourra être tenue de pourvoir à tout ou partie des frais de l'administration civile ou judiciaire que le gouvernement jugerait à propos d'organiser pour le territoire faisant l'objet de la concession. Dans ce cas la compagnie devra être entendue avant la création des emplois. Enfin, le dernier article traitait de la reprise par l'Etat de la concession, des cas de déchéance et de résiliation.

On peut remarquer que les droits politiques conférés par ce projet à la compagnie étaient plus grands que ceux que lui attribuait le rapport de M. Cazelles ; on lui donnait la possibilité de créer de véritables droits de douanes, d'avoir une police ; l'administration judiciaire ne lui était pas confiée, mais par une bizarre incohérence elle devait en supporter les dépenses.

Avant d'étudier le travail accompli par le Conseil supérieur des colonies, il nous faut dire quelques mots du projet de M. Leveillé, que nous avons eu déjà l'occasion de citer.

Le distingué professeur ne voit comme type possible que la compagnie concessionnaire de travaux publics, il faudrait plutôt dire la compagnie de chemins de fer : « Nous voulons, par hypothèse, écrit-il (1), parvenir au

1. M. Leveillé. *Les grandes Compagnies souveraines de colonisation*. Documents du Ministère du commerce.

centre d'un continent presque vierge. Je demanderai que l'Etat, s'il le faut, traite avec une société et qu'il confère à cette société, d'un point terminus à un autre point terminus, l'exécution d'une immense ligne ferrée qui, cela va de soi, se réalisera par tronçons successifs... aussi admettrais-je fort bien pour ma part, qu'une compagnie, chargée en Afrique ou en Asie de voiturier les fruits du sol, assumât par surcroît le soin en quelque sorte latéral de veiller à leur production. La compagnie ne s'occuperait pas seulement de créer un outil, elle s'occuperait en outre de créer le trafic nécessaire au jeu de l'outil. La préparation du trafic avancerait en même temps que l'entreprise de la voie... L'Etat, en même temps qu'il concéderait la voie à la société, lui concéderait du même coup, sur une largeur à débattre, une bande profonde de terrain limitrophe, que la société aurait aussitôt le devoir exprès de peupler dans des délais préfixés... Le rôle des compagnies que je préconise, serait défini d'une façon nette et limitée. Elles devraient se consacrer à deux tâches principales : 1° peupler le territoire qu'elles auraient reçu en donation : 2° établir une voie perfectionnée de transport, destinée à l'écoulement des produits d'une zone étendue. Quant à l'administration elle serait en quelque sorte communale, à l'Etat reviendra la mission de gouverner. »

L'exemple de certaines compagnies de chemins de fer, aux Etats-Unis, a séduit M. Léveillé, il y a vu un moyen pratique de coloniser et les résultats obtenus dans l'A-

mérique du Nord lui ont paru pouvoir se reproduire dans nos colonies.

Mais de graves difficultés surgiront dans la pratique. Et d'abord, où pourra-t-on établir de semblables compagnies ? Dans les pays de peuplement seuls, puisqu'il faudra y implanter des colons français autant que possible. Or peu de nos colonies répondent à ce desideratum ; celles où peuvent s'acclimater les Européens sont déjà administrées par l'Etat, et on ne songe nullement à y installer des compagnies souveraines. Madagascar serait peut-être la seule de nos colonies qui pourrait répondre au but que poursuit M. Léveillé. Il ne résoud donc nullement la question pour nos récentes possessions africaines.

De plus, la nouvelle compagnie devra payer des dividendes à ses actionnaires, aussi bien durant les premières années que dans la suite ; où trouvera-t-elle les ressources nécessaires pour opérer ces paiements ? fera-t-on intervenir l'Etat par des garanties d'intérêts ? Les agriculteurs que rêve M. Léveillé, ne s'établiront que lorsque la ligne sera installée et avant que leurs produits puissent produire un *frêt* à la compagnie, des années s'écouleront, pendant lesquelles elle aura le temps d'être ruinée. Le système de M. Léveillé peut convenir pour certains pays qui ont une immigration très rapide comme les Etats-Unis. je doute de son succès même dans nos colonies de peuplement, où les Européens et surtout les Français, mettent si longtemps à s'installer.

Ce n'est point à dire que le système de M. Lévillé doive être écarté *a priori*, mais il ne saurait être le type général et unique, il peut être un excellent accessoire, il ne ferait qu'un déplorable principal. L'exemple de la Compagnie du Congo le démontre suffisamment.

Le ministre, après l'avis de la Commission supérieure, voulut entendre les observations du Conseil supérieur des colonies.

Les opinions souvent divergentes de celles de la Commission, les conclusions qui diffèrent sur beaucoup de points avec celles de cette dernière, exigent que nous donnions un résumé du rapport présenté sur la question.

Après un exposé de la situation des compagnies étrangères, le rapport indique les raisons qui militent en faveur de la création en France des compagnies. « D'immenses territoires ont été depuis quelques années placés sous notre influence, dans ces pays absolument primitifs et incivilisés aucune organisation n'existe sur laquelle nous puissions nous appuyer..... Implanterons-nous, alors, de toutes pièces dans ces régions, notre administration compliquée avec son cortège de fonctionnaires... Si l'administration directe, si l'établissement du protectorat sont d'application impossible dans ces régions, suffira-t-il qu'elles soient ouvertes à la libre concurrence des efforts individuels de nos commerçants, pour qu'ils s'y répandent, y transforment notre influence nominale en une suprématie effective. Mais avant les arrangements internationaux, ou les traités reconnus qui ont

placé officiellement ces territoires dans notre sphère d'influence n'étaient-ils pas déjà ouverts à nos commerçants ? S'y sont-ils spontanément portés (1) ? » Pour que les commerçants s'y portent, il faut ajouter à la sécurité problématique et aux avantages aléatoires que ces contrées offraient auparavant. Il faut donc des moyens d'action spéciaux. De puissantes sociétés de commerce et d'exploitation peuvent seules y aller, mais l'Etat doit leur assurer certains avantages exceptionnels en échange du service qu'on attend d'elles. « Il paraît donc indispensable que l'Etat reconnaisse à ces sociétés pour un temps déterminé un droit exclusif à l'exploitation, sinon de tout le commerce et de toutes les richesses de ces contrées, du moins d'une partie de ce commerce et de ces richesses. »

A qui sera dévolue l'action politique à exercer ? A l'Etat ? Ce serait illogique puisqu'il se décharge sur la compagnie de la colonisation proprement dite.

L'Etat doit attribuer aux compagnies privilégiées la part de ses pouvoirs qui leur est strictement nécessaire en se réservant le contrôle supérieur de leurs actes. Les avantages de ce système seront grands : unité de vue dans les rapports avec les indigènes, réduction au strict nécessaire de la surcharge administrative imposée aux colons, suppression de toute cause de conflits d'attributions, de toute velléité d'entreprise guerrière, toutes garanties indispensables à la prospérité de l'entreprise.

Pour la constitution des compagnies privilégiées il

1. Sénat, 1891. Annexes. Doc. parl., p. 433.

faut des garanties spéciales, elles sont de deux sortes : en faveur du crédit public et en faveur de l'intérêt national.

En faveur du crédit public, une réglementation préalable spéciale serait peut-être nécessaire ; la commission soumettait ces sociétés aux règles des sociétés commerciales, le Conseil supérieur voulait que les demandeurs en concession soient tenus de fournir personnellement une fraction importante du capital avant toute émission de titres ; le Conseil supérieur repoussait, avec grande raison, la proposition de laisser la concession conditionnelle pendant un certain temps, jusqu'à ce que certaines conditions imposées à la société aient été remplies par elle. Cette épée de Damoclès suspendue sur la tête des sociétés pouvait en effet empêcher toute constitution, les capitaux n'auraient jamais consenti à s'engager dans une entreprise d'une issue totalement incertaine.

Quant aux garanties en faveur de l'intérêt national, on exigera que le président et les trois quarts des membres composant la société soient français. Il ne pouvait, en effet, être question, ainsi que le voulaient quelques-uns, de n'avoir que des membres français.

Dans sa section III, le rapport s'occupe des éléments dont sera composé le privilège des compagnies de colonisation. Il pose nettement un principe que la commission semblait ne pas avoir accepté : « il n'y avait pas lieu d'appliquer à ces compagnies un type uniforme de chartes. » Il ne faut pas de monopole général qui « cons-

tituerait à notre époque une véritable hérésie économique ». Quant au privilège exclusif du commerce le Conseil supérieur n'en veut pas davantage. D'une part, en effet, l'acte général de Berlin proclame la liberté du commerce dans tous les territoires constituant le bassin du Congo, du Niger et de ses affluents ; d'autre part les inconvénients de ce privilège seraient au point de vue de la colonisation presque aussi grands que ceux du monopole général. Le système anglais de concession assure aux compagnies une situation privilégiée pour l'exercice du commerce qui donne autant de bénéfices que le meilleur monopole.

On donnera aux compagnies des monopoles partiels tels que le droit exclusif de propriété et d'acquisition, mais ce droit ne pourra s'étendre aux territoires inexplorés et contigus à la concession. Les compagnies ne pourront donc pas, comme les compagnies anglaises, servir d'outil de pénétration dans l'hinterland. Il sera possible aussi, de leur concéder le monopole des travaux publics, le droit exclusif de rechercher et d'exploiter les mines et les carrières, les forêts, la pêche du corail et des perles.

Quant à la navigation fluviale pas de droit exclusif ; elles pourront établir des banques privilégiées, des taxes sur l'entrée, la sortie ou le transit des marchandises et des taxes sur les habitants. On pourrait même lui concéder la main d'œuvre pénale ; un régime de faveur, avec réciprocité serait accordé aux produits des territoires concédés, à leur entrée en France.

Le projet du Conseil donne aux compagnies des droits politiques étendus. A elles serait confié le soin de pourvoir à l'administration rudimentaire de l'agglomération des colons et à la sécurité intérieure de la colonie. Ses agents seraient officiers de l'état civil et officiers de police judiciaire ; à cet effet, les compagnies pourront édicter des règlements. Lorsque les agglomérations de colons deviendront plus importantes, elles emprunteront au système communal leurs pouvoirs d'administration propres. Elles auraient une force de police, mais la défense de la colonie incomberait à l'Etat. Pour la justice on suivrait un système ressemblant à celui des tribunaux consulaires en Orient, elle serait rendue par un haut commissaire du gouvernement auprès des compagnies, qui rendrait la justice en se déplaçant, avec l'aide d'assesseurs pris parmi les agents de la compagnie ; il y aurait là une innovation hardie, un abandon résolu et peut-être désirable de la fixité des tribunaux. L'idée mérite en tous cas d'être étudiée et approfondie.

La compagnie se chargerait de l'instruction publique ; à elle incomberait toutes les négociations avec les chefs indigènes. En face de ces droits sagement mesurés, bien que considérables, le Conseil impose des obligations aux compagnies.

Celles-ci doivent pourvoir aux frais de police, d'administration et de justice ; la fixation de ces frais ferait l'objet d'un accord entre elles et l'Etat. Il était inutile, pensait le Conseil, de leur imposer un programme de

travaux publics, leur intérêt suffirait amplement à les guider. Il ne faut pas davantage les obliger à installer des émigrants, d'abord on ne peut le faire partout, et leur intérêt sera encore ici leur meilleur guide. Partout où la propriété sera mise en valeur, les compagnies devront dresser un cadastre. Idée peu heureuse, si on entend par là un cadastre tel qu'il existe en France, le système du livre foncier est préférable. Le gouvernement pourra régler le trafic des armes, de la poudre, du sel, le commerce de l'alcool. Il est à souhaiter à ce sujet que les mesures à prendre soient plus sages que celles mises en vigueur à ce dernier sujet au Congo et dont nous avons parlé (1).

Les rapports de l'État et des compagnies doivent être réglés. La section IV s'en occupe. L'intervention de l'État se manifestera de deux manières : soit sous la forme d'autorisation ou de ratification, soit sous la forme d'un contrôle portant sur la gestion de la compagnie ; mais cette intervention doit être limitée et appartenir exclusivement au gouvernement central. On instituera pour cela un *haut commissaire* investi de pouvoirs analogues à ceux des consuls en Orient. Représentant direct de l'État, il veillera à l'exécution des clauses réservées dans la charte, il interviendra dans les différends qui pourraient s'élever entre la compagnie et les indigènes et étrangers, il administrera la justice entre les colons, et les colons et indigènes.

La durée de la concession pourra varier, suivant les

1. Voir page 90.

difficultés que présentera l'œuvre de colonisation entreprise, elle sera de 30 à 99 ans.

Ces compagnies ne devront être créées qu'en Afrique, Amérique et Océanie. Il faut tâcher de ne concéder que des territoires inoccupés et surtout où ne seraient point déjà installés des négociants français.

Comment régler le privilège ? Par une loi organique générale, par une loi spéciale pour chaque compagnie ou par décret ?

Les raisons qui militent en faveur du Parlement sont grandes. Le gouvernement va accorder à la compagnie un ensemble de droits qu'il n'exerce que sous le contrôle du Parlement, comment opérera-t-il cette délégation sans qu'une loi l'y autorise ; le gouvernement n'a que le dépôt de la souveraineté, il ne peut en aliéner la moindre partie par contrat. Au législateur appartient de tracer dans ses grandes lignes le système qui devra être suivi, de déterminer les droits qui pourront être conférés ; au pouvoir exécutif incombe le soin de trancher les questions multiples qui peuvent se présenter. Il ne faut donc pas de lois spéciales pour chaque création de compagnie.

Le Conseil proposait une heureuse innovation, c'était de remplacer le contrôle du Parlement par l'institution d'une commission permanente de consultation et de contrôle. Ce serait un essai d'imitation du Conseil privé d'Angleterre qui pourrait donner de très bons résultats, étant moins en butte que le Parlement aux influences

politiques, et d'une compétence qui pourrait être plus qualifiée. On a dit aussi que l'art. 18 du sénatus-consulte de 1854 permettait au gouvernement de créer par décret des grandes compagnies. Sans s'arrêter à cette idée, le Conseil conclut que le système de concessions directes par l'Etat vaut mieux, et cherchant à étayer son opinion sur une idée juridique, il ajoutait : il s'agit de créer une personne civile investie d'une portion de la puissance publique, cela rentre dans les attributions du Conseil d'Etat. Toutefois, le Conseil préférait l'intervention directe de l'Etat et proposait au gouvernement de procéder par décret à la création des grandes compagnies.

Le type préconisé par le Conseil supérieur valait mieux que celui qui avait été présenté par la commission des colonies. Plus franc d'allures, il dégageait nettement les obligations de la compagnie et les avantages qu'elle pouvait retirer. Entrant résolument dans la voie qu'on lui ouvrait, c'est-à-dire voulant que nos nouvelles possessions coûtassent le moins possible à l'Etat, il avait pris le meilleur parti possible pour obtenir un pareil résultat, c'est-à-dire qu'il laissait aux compagnies les charges de l'administration s'il lui en procurait les avantages ; l'Etat, qui n'abdiquait nullement sa souveraineté, restait comme un haut surveillant, souvent comme un censeur, prêt à empêcher les fautes par son contrôle, à les réparer si besoin était. Les compagnies, créées à ce type, seraient comme les compagnies anglaises, d'excellents instruments de pénétration et de préparation coloniale.

Le gouvernement n'accepta ni l'idée de créer de lui-même des compagnies par décret, ni celle d'une loi principe posant le type dans lequel devaient se former ces créations. Voulant donner un semblant de satisfaction au Parlement, il déposa au Sénat, le 19 juillet 1891, un projet de loi.

Art. 1^{er}. — Des compagnies privilégiées, formées en vue de coloniser et de mettre en valeur les territoires situés dans les possessions françaises ou placés sous l'influence de la France, pourront être constituées par des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique.

Art. 2. — Des décrets détermineront pour chaque cas particulier la durée de la concession, les causes de déchéance ou de résiliation, le territoire concédé et les obligations qui lui seront imposées, notamment, s'il y a lieu en ce qui concerne l'exécution des travaux publics.

On peut remarquer que dans ce projet on ne trouve aucune indication sur la nature des compagnies, ni sur les droits politiques qui pourraient leur être conférés ; ce projet fournissait au gouvernement le droit de se prononcer sur les types des compagnies et demandait aux Chambres carte blanche. Il ne pouvait satisfaire personne.

Soumis à la commission des colonies du Sénat, il fut mal accueilli ; celle-ci lui substitua un autre projet dont voici les principaux éléments. Il détermine et restreint l'application du type que l'on se propose de créer, on doit les établir en Afrique seulement ; il donne au privilège

une forme particulière, le droit exclusif de procéder à des achats de terres sur le territoire concédé ; de plus, le rôle politique des compagnies est accentué ; celles-ci organiseront l'administration civile et judiciaire ; le contrôle du gouvernement sera un contrôle d'ensemble, il pourra demander à la compagnie de combler telle ou telle lacune sur son territoire, il pourra de plus suspendre l'exercice de l'un des pouvoirs ou privilèges remis à la compagnie.

Toutes ces idées se trouvent réunies dans le remarquable rapport de M. André Lavertujon (1).

Après un historique lumineux de la question telle qu'elle s'est posée au gouvernement, il étudie le travail de la commission du Sénat. Des hésitations se produisirent au sein de la commission. Elle décide d'abord d'étudier le problème de la création des grandes compagnies sous la condition que la loi faite ne contiendrait aucune délégation de souveraineté.

C'était faire fausse route, la commission le comprit. Une nouvelle proposition fut déposée qui n'était guère que la reproduction, avec quelques restrictions en plus, du projet rédigé par la commission administrative.

La commission du Sénat finit par s'apercevoir « que l'Etat, se servant des compagnies pour le dégrossissement, devait leur laisser une part de souveraineté....., elle se décidait soit à adopter plusieurs solutions qui auraient effrayé le Conseil supérieur, soit à restituer à quelques

1. A. Lavertujon. *J. Off.*, Docum. parlement. Sénat, 1895, annexe 120.

autres la pleine efficacité qu'un excès de précautions ou de garanties leur avait fait perdre » (1).

Signalons entre autre, la concession aux compagnies du domaine public avec les conséquences qui en résultent, la faculté de protéger l'ordre intérieur avec une police, et l'ordre extérieur avec une force armée, le droit de traiter avec les tribus voisines, enfin la prérogative de subvenir à ses dépenses à l'aide de taxes et de péages réglées par un budget indépendant.

Suivant M. Lavertujon, l'indépendance coloniale et « le contrôle tout puissant et omniprésent » ne peuvent vivre côte à côte.

Ces arguments ne touchaient pas le gouvernement qui craignait les responsabilités constitutionnelles et, s'armant du sénatus-consulte de 1854, concédait, en octobre 1893, à des chefs des factoreries, certaines parties du territoire du Congo.

Ici encore se montre le peu de suite dans les idées en matière coloniale, dont nous avons eu déjà à nous plaindre, les hommes de gouvernement changent et avec eux passent leurs opinions et leur manière de voir, tristes résultats du manque de stabilité gouvernementale.

Dans un appendice fort remarquable, M. Lavertujon étudie ce que devraient être selon lui les compagnies de colonisation.

Elles doivent être créées en Afrique seulement et « dans

1. A. Lavertujon. *Notre domaine colonial*. J. Off. Sénat, année 1895, annexe 120.

les régions occupées par des tribus peu consistantes, sans grande organisation, ignorant les sentiments qui font que le clan peut devenir une nation. »

Pour que l'expérience réussisse il faut renoncer à tous les plans de rattachements ; la compagnie doit être au moins au début « à l'abri de tout contact du pouvoir officiel lequel saura, vous n'en doutez pas, reprendre des droits un jour très prochain. »

En préconisant la création de grandes compagnies, M. Lavertujon se place à un point de vue éminemment pratique, que l'on a trop abandonné pour se lancer dans les théories spéculatives. La compagnie privilégiée seule, dit-il, nous permettra de ménager efficacement nos finances trop engagées, et de laisser en dehors nos soldats, dont l'emploi est ailleurs, parce que seule elle est capable de débarrasser l'Etat de ses responsabilités, les prenant à son compte et faisant besogne d'Etat.

Trois faits précis découlent de ce travail : l'Etat est incapable d'ajouter à son action administrative et financière en Afrique ; l'initiative individuelle ou par petits groupes est impuissante à exécuter la tâche dont il s'agit autrement que sur les bords, les grandes compagnies peuvent seules suppléer l'Etat empêché. Mais pour qu'elles remplacent l'Etat il faut les revêtir des prérogatives essentielles de l'Etat.

M. Lavertujon concluait donc formellement en faveur de la création des grandes compagnies de colonisation.

Depuis le dépôt de ce rapport un arrêt s'est produit dans la question dont le Sénat est toujours saisi. On annonce le prochain dépôt du rapport de M. Pauliat.

§ 5. — *Conclusion.*

A la question que nous avons posée : faut-il créer des compagnies de colonisation privilégiées ? nous répondrons résolument par l'affirmative. L'Etat ne peut faire l'effort pécuniaire et administratif que demande l'extension si brusque de notre domaine colonial, il ne peut en avoir ni le désir ni le pouvoir ; on a prétendu que l'effort de l'Etat ne devait pas être aussi considérable qu'on voulait bien le dire et on a donné comme exemple M. de Brazza qui avec sept postes de trente-cinq hommes chacun a réalisé notre pénétration au Congo.

Si j'en crois un habitant de cette colonie, bien placé pour être renseigné, cet état de chose satisfait peu les colons. « Le Congo, me disait-il, n'est ni un protectorat, ni une colonie en fait. Les noirs ne peuvent nommer de petits rois ainsi qu'ils le désireraient, parceque c'est *nominalement* une colonie et les chefs de postes ne peuvent administrer effectivement tout le pays. Sur une surface équivalente à celle d'un département français, sans routes, avec le fleuve comme seul chemin, il y a un blanc

et quatre soldats sénégalais, c'est tout-à-fait insuffisant pour propager notre influence (1) ».

D'après ce témoignage, auquel j'ai tout lieu d'avoir confiance, je suis obligé d'admettre que l'action de l'Etat ne peut être ce qu'elle devrait.

L'initiative individuelle proprement dite est insuffisante comme outil de pénétration, en 1890 sur trente-deux maisons de commerce on en comptait seulement neuf françaises (il y en avait dix portugaises) et le nombre de ces maisons, qui se tenaient toutes sur la côte a sensiblement diminué depuis, le commerce, forcément restreint auquel elles se livraient ne suffisait pas à les faire vivre.

Il reste donc les grandes compagnies. Adversaire résolu d'un type unique, qui fatalement ne pourrait convenir à tous les lieux et à tous les moments, je voudrai qu'une loi principe, fixant les concessions extrêmes que l'on pourrait accorder aux compagnies fut promulguée. Cette loi donnerait au gouvernement le droit de concéder des territoires aux compagnies par décrets rendus en Conseil d'Etat, après avis obligatoire et favorable du Conseil supérieur des colonies. L'intervention de ce dernier, lui donnerait une raison d'être que l'on cherche vainement aujourd'hui. Quant aux territoires sur lesquels devraient être établies ces compagnies, il ne faut

1. J'ai déjà donné cette opinion à la page 92. J'y reviens ici parce qu'elle montre bien que l'action de l'Etat laisse souvent à désirer dans l'œuvre coloniale.

s'adresser qu'à des pays où rayonne l'influence française, mais qui n'ont pas, à proprement parler, d'organisation politique ou administrative ; le Congo, par exemple, serait pour cela le type parfait.

Je ne crois pas qu'il faille faire des compagnies des instruments de pénétration, ce serait les lancer dans la politique d'aventures et de conquêtes qui a été si néfaste aux compagnies de l'ancien régime.

CHAPITRE VI

L'ÉMIGRATION ET LA MAIN-D'ŒUVRE

S'il est vrai que la colonisation est l'expansion d'un peuple civilisé sur des territoires inorganisés ou d'une civilisation rudimentaire, cette expansion ne pourra être obtenue que par l'émigration des nationaux de la métropole ; émigration peu considérable et d'une nature particulière pour les colonies d'exploitation et de commerce, plus grande et plus nationale pour les colonies de peuplement. Aux unes, en effet, il faudra envoyer des hommes capables de diriger, aux autres, on devra donner des agriculteurs, des colons proprement dits, pouvant faire de la colonie une nouvelle France.

Les peuples colonisateurs ont tous étudié ce problème, un des plus importants en matière coloniale ; ils ont successivement appliqué divers systèmes, sans jamais s'arrêter à un seul. C'est que le problème est complexe, qu'il repose sur des intérêts divergents, et que nulle part plus que là les intérêts de l'Etat métropole et ceux de l'individu ne paraissent en plus forte contradiction.

Tout d'abord est-il bon qu'il y ait une émigration fran-

çaise ? D'excellents esprits prétendent que dans l'état stagnant de notre population, l'émigration qui fait perdre quelques unités à la nation est un mal. L'objection est mal posée. Vaut-il mieux pour un pays avoir une population nombreuse et pauvre, ou bien une population moins dense mais plus heureuse économiquement ? Sur cette donnée un peu philosophique une longue dissertation serait possible. L'Angleterre qui envoie près de 100.000 émigrants tous les ans, dans ses colonies ou à l'étranger se charge de donner la réponse.

Aussi bien est-il certain que l'émigration diminue véritablement le chiffre de la population d'un pays ? Si cette diminution a lieu elle n'est que momentanée. « Il est remarquable, dit MÉRIVALE, que la province d'Ulster qui est de toute l'Irlande la partie où l'émigration depuis plusieurs siècles a été la plus considérable est celle où l'accroissement de la population est le plus rapide, il en est de même pour la Souabe et le Palatinat, ainsi que pour les départements de l'est et du midi de la France ».

Il est un département, celui des Basses-Pyrénées, où l'émigration a pris des proportions importantes. On peut y constater comme en Espagne et en Italie que le bien-être et la population ont augmenté en raison directe de l'émigration.

En France où l'émigration est presque nulle, la population reste stationnaire (1).

1. M. WALL, directeur du *Courrier de La Plata*. Congrès international de l'intervention des pouvoirs publics dans l'émigration et l'immigration. Paris, août, 1889.

Cette dernière proposition ne serait-elle pas exacte ?

A certain moment où le marché économique est encombré, l'émigration peut être un excellent exutoire ; mais c'est surtout alors qu'il faut se garder de l'exagération, les révolutions économiques sont passagères, ce sont plutôt des évolutions, et la suppression de main-d'œuvre qu'elles causent, n'est le plus souvent que momentanée. L'Angleterre a pu s'en apercevoir. En 1827 le Parlement anglais fit émigrer aux frais de l'Etat 95.000 tisseurs qui avaient perdu leur gagne-pain par l'établissement des métiers à tisser à vapeur ; mais l'industrie du tissage prit un tel essor que l'on ne tarda pas à regretter l'exode de ces ouvriers.

Les crises agricoles alimentent parfois aussi l'émigration. Il y a une vingtaine d'années, les départements du midi de la France, ruinés par le phylloxéra fournirent de nombreux émigrants à l'Algérie ; la plupart s'exilèrent sans aucune ressource, laissant en friche les champs qu'ils possédaient en France ; ils n'avaient aucune connaissance du pays où ils allaient s'établir, non plus que de ses cultures et de ses productions ; leur misère fut atroce, beaucoup moururent véritablement de faim ; les sages qui avaient emporté quelques subsides virent leur nouvel établissement prospérer. Les émigrants étaient donc bien dans ce cas, les véritables artisans de leur ruine ou de leur succès. Dans leur nouvelle patrie les émigrants apportent avec le souvenir de l'ancienne, ses habitudes et ses besoins, ils font pénétrer ses produits, ils en sont

les premiers acheteurs ; d'autant plus sérieux qu'ils sont souvent plus riches qu'ils ne l'étaient dans la métropole. L'émigration étend le rayonnement d'influence économique et politique d'un pays, il augmente sa puissance et sa richesse, et ces titres fussent-ils seuls, l'émigration serait désirable. Le Français n'aime pas à émigrer, dit-on souvent, le fait est exact ; mais il n'en faut pas conclure qu'il n'y a aucune émigration française. En 1886, on a recensé 400.000 Français à l'étranger, les Etats-Unis en comptent 100.000, la République Argentine de 50 à 60.000 (Rapport de M. Turquan, Congrès de Paris 1889).

De 1820 à 1882, 384.000 Français ont émigré. Aux Etats-Unis l'immigration française de 1820 à 1870 fut de 245.812 individus, de 1871 à 1887 de 105.000 (1).

D'après un rapport fourni au Congrès de 1889, l'émigration française pour les pays transatlantiques *autres que les colonies françaises* s'élevait de 1885 à 1887 à 24.547 émigrants ; 6.063 pour l'année 1885 ; 11.170 pour 1887 ; alors qu'en 1853 le chiffre *total* des émigrants français était de 9.694. Il y a donc une augmentation.

Malgré tout, ces chiffres sont faibles, surtout si l'on considère que la plupart des émigrants évitent les colonies françaises. Les causes de cet état de chose sont complexes.

L'Etat a une forte part des responsabilités en cette occurrence. « La raison du peu d'émigration, dit M. J. Duval, c'est que la Révolution et le Code civil, par l'aliénation des biens nationaux et par le Code civil, ont ou-

1. Dr von Philippovich. L'Émigration européenne. *Rev. d'Ec. pol.*, juillet-août 1890.

vert à tout le monde l'accès de la propriété territoriale ; elle se renforce, en outre, du régime d'une centralisation excessive qui, embrassant tout et étreignant mal, étouffe en germe les entreprises fondées, comme la colonisation sur l'essor des forces personnelles » (1).

L'émigration a aussi trouvé des adversaires dans les pouvoirs publics ; c'est ainsi que le Conseil général des Basses-Pyrénées voulut, à une époque, s'opposer à l'émigration ; le Conseil général de la Haute-Saône fit de même. Mais le monument le plus curieux de cette opposition se trouve dans un recueil de circulaires relatives à l'émigration. Sous prétexte que les agences des compagnies d'émigration font de la mauvaise propagande dans le pays, le ministre de l'intérieur décide qu'« il faut s'opposer au colportage des brochures faisant appel aux émigrants, l'autorisation de colporter ces sortes de livres devant toujours être refusée » (circulaire du Ministre de l'intérieur aux préfets, 10 nov. 1873).

Une circulaire du 9 décembre 1873 est encore plus typique : « Je crois devoir vous rappeler que cette tolérance (dispense du passeport), concédée par le décret du 15 mars 1861 en faveur des émigrants étrangers, n'a aucune raison d'être lorsqu'il s'agit de nos nationaux, qu'il importe, au contraire, de retenir dans leurs foyers, où ils sont utiles aux travaux agricoles. »

L'Etat mettait donc des entraves formelles et officielles à l'émigration.

1. J. Duval. *Histoire de l'Émigration*.

On pourra m'objecter que, actuellement, des passages gratuits sont accordés sur les transports de l'Etat, et même sur des navires de commerce pour les colonies qui peuvent offrir un avenir à la colonisation ; ce crédit, en 1886, était de 25.000 fr., à peine suffisant pour envoyer une centaine d'émigrants. On a donné pour excuse à ce chiffre insignifiant qu'on ne trouvait pas, parmi les personnes qui demandent à partir, un nombre suffisant de colons ayant quelques chances de réussite ; les bureaux du ministère sont souverains juges des chances de réussite !

A côté de cette ingérence mauvaise de l'Etat, des causes toutes individuelles empêchent le développement de l'émigration. Par la création d'un nombre considérable de fonctionnaires, l'Etat a ouvert la voie à une foule d'aspirations qu'il ne peut plus arriver à satisfaire. Les enfants, les jeunes gens qui fréquentent les écoles, ne désirent pas autre chose « qu'une place », et nous avons pu entendre des élèves d'écoles primaires supérieures qui, plutôt que de retourner cultiver le champ de leurs parents, ou manier l'outil, mettaient toute leur ambition à être « écrivain », c'est-à-dire employés dans un bureau. Jamais la pensée d'un avenir ouvert pour eux aux colonies ne leur était venue à l'esprit, leur vue était hypnotisée par le fauteuil de cuir, ils ne voyaient rien au-delà ; et ces jeunes gens étaient parfaitement excusables, on ne leur avait jamais dit qu'ils pourraient aller aux colonies et s'y créer une position honorable ; ils

manquaient complètement d'éducation coloniale. Ce que doit être cette éducation, un fonctionnaire élevé de l'Instruction publique l'a dit : « Il serait utile de créer dans nos écoles un enseignement colonial, non pas, dans les écoles primaires élémentaires du moins, un enseignement méthodique avec programmes, examens et concours, mais une *éducation* coloniale. L'instituteur devrait s'efforcer de montrer aux enfants, toutes les fois qu'il en a l'occasion, le bel avenir qui peut s'ouvrir pour eux dans nos colonies : il devrait y revenir souvent dans la lecture, les dictées, surtout dans les leçons de géographie consacrées aux colonies françaises. Nous voudrions que ces leçons, au lieu de porter entièrement sur la partie physique et politique, fussent des leçons économiques ; qu'on y insistât sur le climat, les productions, le commerce, l'industrie, l'agriculture, les voies de communication. les conditions hygiéniques, les moyens de colonisation. Ces notions, sagement données, ouvriraient à l'imagination de nos jeunes gens de nouveaux champs d'activité tout en les retenant sur la pente des illusions » (1).

Ne serait-ce pas là l'un des meilleurs facteurs de la colonisation, un élément appréciable dans l'émigration ? La chose vaut la peine d'être réfléchie.

Pour étudier l'émigration, nous diviserons son étude en trois parties suivant le mode qu'elle revêt : émigra-

1. Brunel. *L'enseignement colonial à l'école primaire*. Journal *Le Volume*, 12 septembre 1896.

tion libre, émigration réglementée, émigration obligatoire, souvent appelée colonisation pénale.

§ 1. — *Emigration libre.*

Dès le xviii^e siècle, les divers peuples colonisateurs cherchèrent à restreindre l'émigration ; les uns, comme l'Angleterre, ne voulaient pas faire de leurs colonies des rivales qui puissent un jour lutter avantageusement avec la métropole ; les autres, comme l'Allemagne, semblaient craindre de voir s'éparpiller au loin et se fondre dans d'autres nationalités des individualités qu'elles croyaient leur être indispensables.

En Angleterre, des acts de 1719, 1750 et 1782 prohibent l'émigration des ouvriers ; les agriculteurs étaient libres de s'expatrier, mais l'Etat ne leur était pour cela d'aucun secours. Un bureau d'émigration existait, dont l'unique mandat était de fréter des navires, et de les charger d'émigrants aux frais des colonies, des paroisses ou des simples particuliers.

« Si l'émigrant est dans une médiocrité de fortune qui l'autorise à s'adresser aux commissaires de l'émigration nommés par le gouvernement, il se prépare un trousseau, gagne à ses frais le port d'embarquement, dépose entre les mains du commissaire, comme garantie de la sincérité de ses intentions, une somme d'une ou deux livres sterlings, laquelle est employée à son profit en

provisions de bouche et effets de literie ; et au jour qui lui est fixé, il part sur un navire frété exprès pour le transport des passagers et dont l'aménagement a été inspecté avec soin ; il n'a pas à payer le voyage dont le prix a été avancé par les commissaires, mais il signe un contrat par lequel il s'engage à en faire le remboursement par annuités, que son futur patron retiendra sur le montant de ses gages (1). »

Diverses sociétés d'émigration se fondèrent, dont quelques-unes, comme celle de Canterbury, cherchaient à recruter des travailleurs pour des terres qu'elles possédaient aux colonies. Il nous faut citer aussi la Société pour l'émigration des femmes, ayant pour objet de recruter de jeunes femmes non mariées, surtout des domestiques et des couturières, et de les placer aux colonies.

Actuellement, l'Angleterre n'entrave point l'émigration, mais elle refuse de s'en occuper. Cette tâche est laissée aux colonies qui, suivant leurs besoins, attirent ou délaissent les émigrants.

Le Canada apporte une grande attention à l'émigration ; les colons, pour être propriétaires, doivent être âgés de 18 ans ; le terme pour le droit à la propriété est de 3 ans ; quant à la superficie de la terre concédée en homestead, elle est de 340 acres, auquel il en a été ajouté 320 comme pouvant être obtenus à très bas prix (Loi du 25 mai 1883). « Des communes entières, particulière-

1. J. Duval. *Histoire de l'Émigration*.

ment en Irlande et dans les provinces allemandes de la Russie, y furent transportées aux frais de l'Etat, et des agents préposés par lui avaient pour mission de rendre les émigrants européens attentifs aux avantages que leur offrait le Canada ; ce système de colonisation par l'Etat qui coûtait fort cher, a été abandonné ; il existe encore 26 sociétés de colonisation qui fonctionnent et auxquelles sont accordés divers avantages » (1).

L'Australie appliqua la première un système scientifique d'émigration ; cette dernière doit, suivre aussi exactement que possible la quantité de terres à coloniser ; c'est en effet l'agriculture qui, dans les colonies de peuplement (ce sont les seules à examiner ici), doit être le premier et le plus important travail des émigrants. Il n'est besoin que de très peu d'artisans, il faut surtout des ouvriers agricoles. Wakefield, qui a donné son nom au système, voulait établir l'équilibre entre le travail, le capital et les terres à coloniser. « Pour cela, il vendait les terres à un prix assez élevé pour ne permettre aux ouvriers de les acquérir qu'après plusieurs années de travail et assez bas pour attirer les capitalistes qui y trouveraient des forces disponibles dans la personne des émigrants sans fortune. Le produit de la vente des terres était employé à défrayer les frais de transport des émigrants. »

Comme du prix des terres dépendait aussi bien l'arri-

1. Dr von Philippovich. L'Émigration Européenne. *Rev. d'Ec. pol.*, juillet-août 1890.

vée des capitalistes que celle des ouvriers, on devait chercher à le fixer de manière à atteindre l'équilibre entre les deux facteurs de la production (1). Ce prix idéal n'a jamais été trouvé et les Sociétés de colonisation qui reposaient sur ce système se trouvèrent ruinées. L'Australie du Sud fit banqueroute en 1840, parce que, tablant sur le produit de la vente des terres, elle avait contracté un emprunt qu'elle ne put rembourser.

Le système Wakefield, si on lui enlève la raideur mathématique qu'il veut avoir, n'est point mauvais ; il pose un principe vrai, à savoir que le nombre des immigrants doit être proportionné à la quantité de terres à mettre en culture ; un autre principe était excellent aussi dans ce système, celui qui voulait alimenter l'immigration au moyen de la vente des terres. Partout, depuis Wakefield, on employa le produit de la vente des terres, en tout ou en partie, au transport des immigrants.

La moitié du prix de la vente des terres est appliquée, en Australie, au transport de passagers assistés : « Les caisses d'épargnes s'associent aux efforts de l'administration et des citoyens en accordant un petit surcroît d'intérêt aux déposants qui s'engagent à ne demander leur remboursement qu'en terres australiennes ; de plus, la moitié de leurs épargnes devient applicable à payer leur passage en Australie. Les avances sont stipulées remboursables sur les salaires par retenues annuelles

1. D^r von Philippovich, *op. cit.*

qui sont généralement consenties de bon gré par les débiteurs. Les mêmes sommes servent donc à des renouvellements indéfinis, et la dépense réelle est par là bien inférieure à la dépense apparente (1).

Le Parlement de Victoria décida, en 1860, d'affecter une somme de 4.000 livres sterlings à l'introduction de vignerons habiles : tout immigrant qui justifierait de son aptitude dans cette profession serait remboursé à son arrivée de la moitié du prix de son passage. Les colonies ont réduit de plus en plus l'immigration subventionnée.

« L'Australie occidentale fait les frais d'une partie du transport pour un certain nombre de professions de nature à être utiles dans un pays agricole, mais ces émigrants doivent posséder un petit capital de 100 livres (2.500 fr.) (2).

La Nouvelle-Zélande a fait de grands sacrifices pour attirer à elle des immigrants : « Depuis 1870, le gouvernement central s'est substitué aux provinces en ce qui concerne la dépense budgétaire de l'immigration. Le système adopté est celui-ci : L'Etat subvient aux frais et engage des immigrants peu fortunés, nominativement désignés d'avance et appelés par les citoyens de la colonie pour les aider à fonder ou à développer des entreprises commerciales, industrielles ou agricoles (3).

1. J. Duval. *Histoire de l'Émigration*.

2. Raffalowich. Mémoire lu au Congrès, 1889.

3. E. de Harven. *La Nouvelle-Zélande*. Anvers, 1883, p. 43.

De 1871 à 1878, les allocations du Trésor se sont élevées à 42.138.000 fr. En 1878, 6.618 immigrants profitèrent des libéralités du Trésor. L'introduction d'un immigrant revient à 667 fr.

Depuis 1888, la Nouvelle-Zélande a supprimé toute espèce de subvention à l'immigration.

Nous avons vu précédemment qu'il avait existé en Angleterre un bureau d'émigration qui n'avait que des fonctions officieuses. Créé en 1840, il disparut en 1878, l'Angleterre laissant ses colonies recruter elles-mêmes leur immigration.

Un mouvement tendant à faire intervenir l'Etat dans l'émigration se manifeste cependant actuellement en Angleterre ; deux systèmes fortement réglementés ont été proposés.

Le premier projet est né en 1886. On devait créer un bureau de colonisation qui obtiendrait des concessions de terres dans les colonies. Le gouvernement métropolitain lui ferait des avances au moyen desquelles on transporterait des pionniers engagés pour défricher le sol et le préparer jusqu'à l'arrivée des émigrants choisis. Ceux-ci seraient établis sur des lots de 30 hectares, sur lesquels le bureau d'émigration conserverait un droit d'hypothèque jusqu'au remboursement des frais encourus. L'hypothèque devait porter 4 0/0 d'intérêts par an et être remboursée en 10 ans. La dépense pour la première année était évaluée à 50 millions.

Ce système ressemble singulièrement à celui qui con-

duisit l'Australie du Sud à la banqueroute en 1840. Il a sur ce dernier l'avantage de faire supporter les premières avances par la caisse de la métropole, qui est plus riche que celle des colonies ; de plus, le prix des terres est payé par le colon au fur et à mesure de ses récoltes, il ne doit donc rien distraire de son capital en arrivant dans la colonie.

Ce projet rencontra peu de sympathie au sein du gouvernement anglais.

L'année suivante, une commission, composée de lords et de membres de la Chambre des communes, partisans de la colonisation dirigée par l'Etat, esquissèrent un nouveau projet : 1° création d'un bureau de colonisation avec des représentants de la métropole et des colonies ; 2° le capital nécessaire sera demandé au public par l'émission de titres portant 3 0/0 par an d'intérêt, garantie pendant 30 ans par le gouvernement impérial ; 3° la préférence sera donnée aux colons en mesure de contribuer par eux-mêmes à une partie des frais ; 4° à partir de la seconde année, les colons paieront 4 0/0 sur le montant avancé ; 5° ils pourront se libérer en 30 ans ; 6° le gouvernement colonial donnera des terres gratuitement ou dans les termes les plus favorables, tout en conservant le droit de se faire payer une redevance.

Dans ce projet, l'Etat anglais ne fait pas les avances directement, mais il donne une véritable garantie d'intérêt ; il est douteux que, dans ces conditions, le projet

ait quelque chance d'aboutir. L'Angleterre laisse trop d'indépendance à ses colonies et celles-ci sont trop jalouses de leur « self-government » pour consentir à cette espèce d'abdication (1).

Ces projets sont intéressants en ce qu'ils tendent à faire intervenir l'Etat métropole dans l'émigration; c'est un retour à l'ancien état de chose, mais modernisé par des innovations plus scientifiques.

En France, l'émigration libre faite en commun n'a pas donné de résultats brillants. En 1815, quelques centaines de partisans de l'Empire, voulant se soustraire par l'émigration au nouvel ordre politique, émigrèrent au Texas et fondèrent un établissement à Galveston. L'essai échoua, par suite de l'ignorance coloniale dans laquelle se trouvaient les émigrants. Il en fut de même pour la colonie de Goayacoalcas fondée au Mexique de 1829 à 1831.

Au reste, le désir de voir l'émigration conduite et dirigée semble n'avoir jamais été bien vif en France, et s'il existait, il ne coïncidait guère avec les besoins de l'émigrant (2).

En 1854, on commença à s'occuper de l'émigration pour la réglementer, mais dans la pensée des hommes d'Etat il s'agissait peu de l'émigration française. Tous les ans, plusieurs milliers d'étrangers, en particulier des Allemands, traversaient la France pour venir s'embar-

1. Mémoire de M. Raffalowich. Congrès de 1889.

2. Dr von Philippovich, *op. cit.*

quer dans ses ports. Le but de la réglementation proposée est de faire passer par la France les émigrants allemands (1). Il s'agissait d'éviter le trop long stationnement en France d'étrangers n'ayant pas de moyens suffisants d'existence. « Aucun émigrant ne sera reçu en France qu'autant qu'il justifiera soit de la possession d'une somme de 200 fr. pour les émigrants arrivant par terre et de 150 fr. pour ceux qui viennent par mer, soit d'un contrat qui assure son transport à travers la France et son passage pour un pays d'outre-mer (2). » Pour assurer ce passage des émigrants étrangers par la France, on régla l'industrie du transport des émigrants.

La loi du 18 juillet 1860 décide que nul ne peut entreprendre les opérations d'engagement ou de transport des émigrants sans l'autorisation du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics (art. 1) ; par l'art. 3, les navires doivent être visités avant leur départ par des agents de l'Etat. Des décrets et arrêtés vinrent ensuite développer et expliquer la loi. On exigea des compagnies ou agences d'émigration un cautionnement de 15.000 à 40.000 fr. (décret du 9 mai 1861). Dans les 24 heures de l'arrivée des émigrants dans le port d'embarquement, les compagnies ou agences devront faire viser le contrat de l'émigrant par le commissaire de l'émigration. Des commissaires spéciaux furent créés par décret du 13 mai ; des bureaux de renseigne-

1. Heurtier. Rapport sur l'Émigration, 1854.

2. Heurtier. *Op. cit.*

ment furent institués dans certaines villes sous la direction des commissaires.

Tous ces textes ont pour but unique de protéger les émigrants dans leur voyage, et dans la liberté de leurs conventions, mais aucun ne tend à encourager l'émigration française. Le gouvernement, nous le savons déjà, faisait en effet tous ses efforts pour entraver cette émigration.

Ce sont donc les colonies seules qui doivent se préoccuper de leur immigration et presque toutes ont pris des mesures pour la faciliter.

En Cochinchine, des concessions gratuites de terres sont accordées pour créer des exploitations agricoles et pour faire l'élevage du bétail. En 1885 le budget de la Cochinchine inscrivait une somme de 800 piastres destinées à rembourser les frais de transports de quelques émigrants ayant des connaissances industrielles.

A Tahiti une caisse agricole vend aux cultivateurs des terres au même prix qu'elle les a achetées elle-même. Ces terres sont payables par semestre en 10 ans avec intérêt de 8 0/0. La Guyane cède aux immigrants les terres du domaine à prix réduit, payables en argent ou en travail au gré de l'acheteur.

Mais le système le plus précis a été inauguré par le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie, M. Feillet. Pour attirer les colons nécessaires dans cette colonie de peuplement de petite culture, M. Feillet accorde des concessions gratuites et des facilités de paiement pour les ventes.

Les immigrants sont transportés gratuitement de Marseille à Nouméa, mais on n'accorde le passage et la concession qu'à des gens disposant d'un capital de 5.000 fr.

Des arrêtés locaux du 10 juillet et 19 novembre 1895 ont réglé le régime des concessions.

Le gouverneur donne aux immigrants des concessions gratuites de 15 à 18 hectares, moitié en terres de pâturages, moitié en terres de culture de café. Cette concession d'abord provisoire devient définitive au bout de cinq ans, au profit du colon qui justifie d'une résidence effective et de la plantation en café des $\frac{2}{3}$ des terres qui sont destinées à cet usage.

Quant aux concessions faites à titre onéreux, elles sont faites sous forme de bail avec promesse de vente, le bail est de neuf ans et renouvelable, le prix du bail est fixé à 6 0/0 de la valeur des terres, le colon est juge du moment où il se prévaudra de la promesse de vente, il payera alors comptant $\frac{1}{5}$ du prix convenu, et le reste en l'espace de quatre ans.

Ce système d'appel à l'immigration devra donner de bons résultats; déjà en 1894 avant la constitution définitive de la répartition des terres, 189 agriculteurs sont partis de Marseille, attirés en Nouvelle-Calédonie par M. Feillet.

C'est qu'un bon système d'appropriation des terres est le complément indispensable de l'immigration dans les colonies de peuplement.

Faut-il maintenant conclure en faveur de l'émigration réglementée par l'Etat, ou de l'émigration libre?

Cette question divise les coloniaux. Le Dr von Philippovich est un partisan résolu de l'intervention de l'Etat : « Les tentatives de réaliser une émigration systématique en recourant à des sociétés privées, nous montrent qu'elles ont à lutter contre de grandes difficultés, provenant autant du grand nombre et de la diversité des dispositions à prendre avant de mettre en mouvement les colons, que du choix de ceux qui en ont la conduite et des émigrants eux-mêmes. Dans la majeure partie des cas, comme en Angleterre, le succès des entreprises privées d'émigration dépend des secours et de l'appui que leur accorde le gouvernement (1). Stuart Mill, sans préconiser ouvertement l'intervention de l'Etat, déclare qu'on ne peut avoir une émigration considérable qu'à la condition que les frais de voyage soient supportés en tout ou au moins avancés par quelqu'un d'autre que les travailleurs eux-mêmes.

Enfin, M. Raoul, délégué de Tahiti au congrès de 1889 déclare que certaines îles ne peuvent faire face aux dépenses des opérations d'émigration, l'Etat, dit-il, doit intervenir ici.

Les adversaires de l'intervention de l'Etat ont pour eux une pratique presque constante, les Etats ne sont intervenus jusqu'ici que pour surveiller les agences d'émigration. Pour M. J. Duval : même avec une sollicitude légale et vigilante, dès que l'Etat prétend devenir le pivot de la colonisation, il amoindrit les forces individuelles,

1. Dr von Philippovich. *Op. cit.*

et la meilleure part des qualités propres à l'émigrant français qui est l'esprit d'initiative, d'élan et d'aventure, s'évanouit. Le colon échoue, non par insuffisance des facultés nécessaires mais parce que ces facultés ont été étouffées par trop de tutelle (1). M. Mac, délégué de la société de géographie commerciale au congrès de 1889 s'est élevé, lui aussi, contre l'intervention de l'Etat dans l'émigration : l'Etat, dit-il, ne doit pas entraver l'émigration, il n'en a pas le droit, il n'y a pas intérêt. L'Etat ne doit pas davantage intervenir pour diriger l'émigration, il est incompétent, et outrepasserait ses prérogatives. Disons aussi que le congrès de 1889 s'est prononcé en faveur de la non-intervention de l'Etat.

L'émigration est en effet quelque chose de strictement individuel, l'émigrant s'expatrie non pas toujours poussé par la misère, mais souvent par besoin d'indépendance plus grande, par désir de développer plus librement ses facultés et de leur faire produire un maximum de rendement, difficile à atteindre dans la mère patrie ; pour cela une grande liberté lui est nécessaire ; cette liberté l'Etat l'étoufferait s'il prenait l'émigration sous sa direction. L'émigration par l'Etat nous paraîtrait comme un embrièvement, annihilant l'initiative de l'émigrant, elle serait la ruine complète de l'émigration.

Signalons une proposition curieuse de M. Le Long faite au congrès national des sociétés de géographie réuni à Toulouse en 1884. Il faudrait, selon lui, subventionner

1. J. Duval. *Histoire de l'Emigration*.

une caisse publique à créer, pour favoriser l'émigration, au moyen de l'abandon de tout ou partie des amendes de police et de douanes. Les remises, dit-il, font perdre les $\frac{3}{4}$ de ces amendes ; une caisse particulière ne laisserait pas faire ces remises.

Cette proposition a peu de chances d'être adoptée, il est douteux que l'Etat consente à abandonner à une caisse privée la gérance d'une fraction quelconque des revenus publics.

Mais l'émigrant ne doit pas partir au hasard, comptant sur sa seule bonne fortune ; il doit être renseigné, dirigé. Au ministère des colonies fonctionne un service bien rudimentaire encore de renseignements, il est surtout chargé de délivrer à tous ceux qui en font la demande, des notices imprimées, relatives à chacune de nos colonies. L'initiative privée a fondé plusieurs sociétés, destinées à aider de leurs conseils et de leurs ressources les émigrants. Il nous faut citer en première ligne l'*Union coloniale française*, dont le but est de représenter le commerce colonial français. « Enfin l'Union coloniale offrira à ses adhérents une source abondante de renseignements en réunissant à l'avance et en classant toutes les informations et tous les documents désirables sur les colonies tant françaises qu'étrangères (1) ».

1. Notice sur l'Union coloniale française. Le siège social de cette société est 44, rue Chaussée d'Antin, à Paris. Président, M. E. Mercet ; secrétaire général, M. J. Chailley-Bert. L'*Union coloniale* a publié un certain nombre de notices relatives à l'émigration : Guides de l'Emigrant en Tunisie, en Nouvelle-Calédonie, à la Guyane, à la côte occidentale d'Afrique.

Cette société, très puissante, a rendu d'incontestables services à l'expansion coloniale française.

Une société d'émigration des femmes s'est fondée il y a quelques mois, son but est de faire émigrer aux colonies des jeunes filles qui trouvent difficilement en France des moyens d'existence, et d'en faire des femmes de colons. Cette idée ne peut valoir que par l'application qu'on en fera. Une extrême prudence est nécessaire afin d'éviter de faire des émigrantes des déclassées coloniales.

Enfin au mois d'août s'est fondée la Ligue coloniale de la jeunesse dont le but, suivant son fondateur, est de faciliter la tâche de tous ceux qui travaillent à la prospérité des colonies, en leur proposant les sujets dont ils ont besoin pour cela. Fonctionnaires, colons, agents agricoles, commerciaux et industriels. C'est donc un mouvement très marqué qui se manifeste en France en faveur du développement de l'émigration. On ne peut que souhaiter pour la prospérité de nos possessions d'outre-mer, de voir cette noble émulation porter des fruits.

§ 2. — *L'émigration réglementée.*

L'émigration libre se comprend dans les colonies de petite culture et de peuplement. Là, en effet, l'Européen est sa propre main-d'œuvre ; mais il n'en est pas de même dans les colonies de plantation, qui exigent la grande culture ; situées sous des latitudes ne permettant pas à

l'Européen de travailler, il faut recruter une main-d'œuvre spéciale, habituée au soleil et aux fatigues tropicales.

L'esclavage, pendant de longs siècles, a fourni cette main-d'œuvre. Lorsque les esclaves furent émancipés, on put espérer qu'ils continueraient à travailler en qualité de travailleurs libres; cet espoir fut de courte durée; presque partout les noirs refusèrent de continuer un travail dont ils ne comprenaient pas la transformation. « Indolents et vaniteux, trouvant presque sans travail, sur le sol fertile de nos colonies, tout ce qui était nécessaire à la vie matérielle, ils refusèrent absolument de se livrer à aucun labeur et obligèrent ainsi les colons à chercher ailleurs des travailleurs (1). »

On eut l'idée de recruter de la main-d'œuvre en Europe, les précédents étaient nombreux, c'était l'émigration européenne réglementée.

Ces essais n'avaient pas été heureux; en 1643, une compagnie rouennaise fut fondée sous le nom de compagnie du Cap Nord, un sieur Poncet de Brétigny conduisit en Guyane, un convoi de 300 hommes. Les émigrants étaient engagés pour trois ans. « Une fois arrivé à destination, l'engagé était un esclave plus matriculé que ne l'eût été l'esclave nègre, car le dernier était esclave à vie et le premier pour trois ans seulement. Le maître nourrissait et logeait l'engagé, mais il pouvait le céder pendant le cours de l'engagement. Le prix courant était de trente écus. Il lui assignait sa tâche, le récompensait, le

1. J. Gros. *Les Français en Guyane*, p. 56.

châtiait, l'excédait de travail, le torturait suivant son bon plaisir..... L'engagé avait rêvé l'Eldorado, c'était le bâton, le fouet, la torture et la potence qu'il rencontrait (1). »

Tel était le sort des engagés français sous l'ancien régime ; les Anglais, si l'on en croit le docteur von Philippovich, n'étaient guère plus heureux. L'émigrant, écrit-il, était horriblement exploité par l'armateur et par le planteur qui, payant pour lui les frais de traversée et de son entretien, évalués au delà de leur valeur, exigeait qu'il s'astreignit à servir comme esclave pendant des années et renonçât pendant tout ce temps à sa liberté personnelle.

Le commerce d'hommes auquel on donnait la modeste dénomination de « service indenture system, bien qu'il ait été interdit au xvii^e siècle par le Parlement anglais, semble avoir été d'un usage général dans les colonies de l'Amérique du Nord, mais à partir du xviii^e siècle, il n'a plus été mis en pratique que par les Allemands ».

On conçoit qu'après avoir supprimé la traite des noirs, les nations européennes ne pouvaient revenir à ce système archaïque, véritable traite des blancs.

Cependant, de 1849 à 1852, 1.200 engagés partirent d'Europe, surtout de Malte, pour les Antilles. En France, un décret du 27 mars 1852, autorise les engagements et donne le passage gratuit sur la caisse de l'immigration à des ouvriers européens qui seraient

1: J. Gros. *Op. cit.*, p. 126.

engagés par des propriétaires de la colonie, à condition que les entreprises qui motiveraient ces demandes de passage présenteraient un caractère d'utilité générale assez bien établie pour justifier cette faveur.

Il y avait donc là quelque chose d'exceptionnel et dont le décret marque bien le caractère.

On revient alors à l'importation de main-d'œuvre exotique, en la réglementant. Les colonies avaient l'habitude du travail des nègres, ce fut d'abord à l'Afrique qu'elles s'adressèrent. Dès 1843, le 6 février, lord Stanley autorisait les engagements à Sierra Leone, Bonavista et Loanda pour les Indes occidentales. Les bâtiments frétés par l'Etat, devaient être dirigés vers les colonies sous la direction immédiate du gouvernement ; les nègres refusant de s'embarquer, le 8 mars 1847, l'Angleterre étend le recrutement aux possessions non anglaises de la côte occidentale d'Afrique ; les noirs continuant à refuser de s'embarquer, l'Angleterre dirigea sur ses colonies, *comme engagés*, les noirs arrachés aux négriers. Les Anglais faisaient de nombreuses et bruyantes protestations contre la traite, sous quelque forme qu'elle se présentait, mais n'en continuaient pas moins à faire une véritable traite déguisée.

Pour la France, la maison Regis de Marseille passa avec l'Etat un contrat au terme duquel elle était autorisée à racheter des esclaves qui seraient aussitôt affranchis et engagés (14 avril 1857) ; c'était un encouragement à la vente des noirs, ce privilège, étendu à la côte orientale d'Afrique, fut supprimé le 6 janvier 1859 à la suite de

l'affaire du *Charles-Georges*, navire que les Portugais avaient saisi comme se livrant à la traite des nègres.

Le gouvernement français se tourna alors vers l'Inde et conclut avec l'Angleterre deux conventions permettant les engagements sur le territoire anglo-indien.

Ces conventions portent les dates des 18-23 août 1860, et 10-17 août 1861. La première était spéciale à la Réunion ; la deuxième d'une portée générale contenait un article additionnel qui mettait l'émigration hindoue dans les mains de l'Angleterre : la convention devait avoir une durée de trois ans et demi, elle devait rester de plein droit en vigueur si elle n'était pas dénoncée dans le courant du mois de juillet de la troisième année. Néanmoins, le gouverneur général de l'Inde britannique, en son conseil, aura conformément à l'acte du 19 septembre 1856 relatif à l'immigration aux colonies britanniques, la faculté de suspendre, en tout temps, l'émigration pour une ou plusieurs colonies françaises.

Deux agences françaises établies à Pondichéry et à Karikal font les engagements ; le recrutement des immigrants est entre les mains de l'Etat qui nomme les agents experts et les place sous les ordres d'un commissaire du gouvernement près l'émigration. En 10 ans de 1874 à 1883 il a été expédié 35.455 Hindous dans les colonies françaises. La clause de suppression possible mettait entièrement l'émigration à destination de nos colonies entre les mains du gouvernement de l'Inde ; celui-ci s'en est prévalu sous des prétextes plus ou moins fallacieux, en

1876 il interdisait l'émigration pour la Guyane, en 1882 il appliquait la même mesure à la Réunion, en 1888 aux Antilles françaises. Que vaut la main d'œuvre hindoue ? pas grand'chose, si l'on en croit certains auteurs.

M. Gros dit : on en fut réduit à demander à l'Angleterre la permission de faire la traite des Hindous.

Il ne s'agissait que d'Aryas, de Dravidiens, ou de Kouschites, l'Angleterre comprit que ce serait pour elle une bonne opération. En nous vendant ses Hindous des castes dégradées, elle débarrassait l'Inde de l'exubérance de sa population, de la lie de ses castes et ne donnait en même temps à nos colonies qu'une population faible et rachitique (1).

Généralisant davantage, M. J. Duval prétend que les Indiens sont de médiocres laboureurs, moins durs à la fatigue, moins solides au travail que les noirs d'Afrique et très enclins aux absences irrégulières et au vagabondage (2). Enfin M. de Lanessan déclare que le coolie indien est peu propre à la colonisation, il s'expatrie assez volontiers, mais il retourne encore plus volontiers dans son pays (3).

L'Indien, dit-il, est le moins apte de tous les travailleurs exotiques à la besogne pénible de la culture. Il a beaucoup de vices, peu de forces physiques et encore moins de goût pour le travail. Malgré ces opinions, malgré le mau-

1. J. Gros. *Les Français en Guyane*, p. 149.

2. J. Duval. *Hist. de l'Emigration*.

3. De Lanessan. *L'expansion coloniale de la France*.

vais vouloir de l'Angleterre, des négociations sont reprises avec cette puissance pour en obtenir l'émigration de ses sujets hindous.

En 1887 des négociations avec le Portugal aboutirent, qui permettaient à la France de faire des engagements de travailleurs sur la côte de Mozambique, à destination de l'île de la Réunion. L'Angleterre, voyant que l'on pouvait se passer de ses coolies, ne tarda pas à trouver un prétexte pour protester, et en avril 1888 le gouvernement anglais prétendit « que l'émigration inaugurée récemment à Inhambane pour l'île de la Réunion avait toutes les apparences de l'odieuse traite des noirs (1) ».

Une enquête ouverte a prouvé « que les autorités locales faisaient tous les efforts possibles pour qu'on exécutât exactement les règlements en vigueur pour l'émigration et pour le transport des colons. »

Les nègres paraissent devoir former une population immigrante assez bonne, et dont la qualité principale serait de se fixer sur le sol de la colonie; certains peuples sont robustes, résistants, mais en général enclins à la paresse; l'immigration noire a un avantage, qu'a fait justement remarquer M. de Lanessan : c'est qu'elle produit en se mélangeant avec les blancs, une population de métis, qui réunit les qualités des deux races, et est appelée à devenir prépondérante dans certaines colonies.

Il reste une autre immigration à laquelle on a eu peu

1. Archives diplomatiques. T. 33. 2^e partie.

recours jusqu'à présent, et contre laquelle bien des haines se sont soulevées, l'immigration chinoise.

En 1850 on commença à faire l'immigration chinoise avec contrat. Les premiers engagements furent des scandales, on grisait, on enfermait, on embarquait de force les malheureux coolies. Les gouverneurs chinois s'émurent et celui de Shanghai interdit l'émigration le 28 mars 1857.

Des négociations engagées avec le gouverneur de Canton aboutirent le 2 mars 1859 et les Anglais installèrent des bureaux d'émigration à Canton; les Français ne tardèrent pas à faire de même.

Pendant les travailleurs chinois sont peu demandés dans les colonies. En 1862 la Guadeloupe avait 121 Chinois contre plus de 12.500 travailleurs africains et hindous; la Réunion comptait au 31 décembre 1882, 520 chinois et 41.558 hindous. Cette répugnance à accepter les Chinois tient à ce fait qu'ils préfèrent à l'agriculture le commerce dans lequel ils excellent; refuser l'immigration chinoise est un bon moyen pour les commerçants européens d'éviter la concurrence. C'est là un calcul éminemment humain et égoïste, mais on comprend peu que les propriétaires d'exploitations agricoles se prêtent à cette manœuvre.

Le Chinois est laborieux, il émigre librement et volontiers, et s'il a l'esprit de retour c'est que ses coutumes religieuses veulent que son corps repose dans sa patrie, clause qu'il fait souvent mettre dans son contrat d'engagement. « Les engagés se conduisent en travailleurs

fidèles et de bonne volonté ; ils se montrent satisfaits de leur position, d'un esprit ingénieux, industriels de leurs mains, patients et appliqués, sobres et accommodants » (1).

Ils se font sans doute payer un peu plus cher que les Africains et les Hindous, mais leur main-d'œuvre est beaucoup plus productive.

Les Chinois, dit M. Gros, « sur tous les points du globe se sont toujours montrés résistants au travail, actifs, intelligents, soumis et d'une adaptation facile à tous les climats. »

D'où vient cette véritable haine qu'éprouvent contre les Chinois, les populations anglo-saxonnes.

En outre de la raison déjà indiquée plus haut on a dit que les immigrants jaunes à cause de leurs tendances envahissantes, menaçaient de submerger la population locale, on reconnaîtra que cela s'accorde mal avec l'esprit de retour qui caractérise cette race.

La raison est autre et M. Journet l'indique fort bien : L'Australien, dit-il, a mis complètement de côté les principes de libéralisme en ce qui concerne les Chinois, on leur a d'abord facilité l'entrée de la colonie et les entreprises minières. « On a aussi senti le besoin d'avoir des jardiniers persévérants qui cultivent des légumes un peu partout. Le Chinois a été alors plus toléré, presque recherché et il est venu en plus grand nombre.

Aujourd'hui, qu'on a oublié les besoins, parce qu'on est habitué à trouver de quoi les satisfaire, on a peur de l'en-

1. J. Duval. *Hist. de l'Emigration*.

vahissement, bien avant qu'il soit dangereux... Leur crime est de travailler à bon marché et de dépenser fort peu, mettant leur argent à *leur* banque, pour l'envoyer ou le rapporter dans *leur* pays (1) ».

Les ouvriers australiens se plaignent que les Chinois ont fait baisser le prix de la main-d'œuvre. Or, un charpentier, par exemple, gagne de 9 à 10 shillings par jour, un manoeuvre de 5 à 6. Les ouvriers permanents sur les stations touchent de 45 à 90 livres par an et sont logés et nourris.

C'est donc une simple crainte sans beaucoup de fondement qui fait redouter l'introduction des Chinois dans les pays anglo-saxons. « La colère soulevée contre eux n'aurait-elle pas pour cause leur économie même et leur contentement facile ? dit M. Journet. L'économie fait sortir un peu d'or de la colonie, la sobriété fait baisser, que dis-je, empêche les salaires de s'élever. »

« On ne peut nier, écrit dans pamphlet, le représentant des Chinois à Melbourne, M. Kong-Meng, que nos compatriotes aient été de bons colons. Sans eux on n'aurait même pas essayé, dans les environs des mines, de cultiver les légumes, si indispensables à la santé dans un climat chaud comme celui-ci. Louez ou vendez un demi-acre de terrain de mauvaise apparence à un petit groupe de Chinois, et s'il est possible d'y amener un peu d'eau ou de fumure quelconque, ce petit terrain sera transformé en un jardin fertile (2). »

1. Journet. *L'Australie*, p. 240.

2. Journet. *Op. cit.*, p. 205.

Quant au taux des salaires : « il y a des Irlandais, dit-il, dans le pays, qui ont connu le temps où ils gagnaient quatre ou cinq shillings par semaine dans leur île ; mais en émigrant dans Victoria, ils ne se contentent pas de gages inférieurs à ceux de leurs voisins. Il en sera de même, après quelque temps, de nos compatriotes. » Aux îles Hawaï les Chinois ont rendu les plus grands services ; une convention fut conclue en 1860 avec la Chine qui permettait les engagements pour les îles Hawaï, la plupart des immigrants chinois se sont fixés dans les îles après l'expiration de leur contrat. Le recensement de 1884 indiquait 18.000 Chinois dans l'archipel.

Nous croyons avoir suffisamment démontré la nécessité d'encourager dans nos colonies l'immigration chinoise, supérieure aux immigrations nègre et hindoue. De ce côté aussi bien, se tourne l'attention des colons, et des demandes d'engagement ont été faites en Indo-Chine, on les a presque toujours repoussés, et avec juste raison. L'Indo-Chine, du moins dans certaines de ses parties comme le Tonkin, a besoin elle-même de l'immigration chinoise et ne saurait servir de réservoir. C'est à la Chine elle-même qu'il faut demander des engagés, sa population très dense lui permet une émigration très considérable et dont le vide se fait à peine sentir.

Lorsque les colonies sont arrivées à un développement normal, elles ont un autre moyen de se procurer la main d'œuvre ; je veux parler du morcellement des propriétés.

Alors qu'au début de la colonisation se comprennent

les grandes propriétés exigeant d'importants capitaux, au bout d'un certain temps ce qui était nécessité deviendrait une faute. Il s'est en effet formé dans le pays une population locale, appropriée au climat et qui se soucie peu de jouer le rôle de main-d'œuvre, elle veut devenir propriétaire à son tour et cherche à obtenir le morcellement des grandes propriétés. C'est la phase dernière de la colonisation, celle qui donne le maximum de puissance économique. Les Antilles françaises sont entrées dans cette voie en 1884 ; le moyen employé était simple il suffisait de couper les vivres à l'immigration pour arriver à sa suppression.

Le 18 décembre 1884 une délibération du Conseil général de la Martinique, suivie le 26 décembre d'un arrêté du gouverneur, abolissait le travail réglementé. Aucun contrat passé sous le régime actuel ne sera renouvelé, la prime de réengagement est en conséquence supprimée. En 1885 la Guadeloupe faisait de même.

Le résultat de ces mesures ne saurait être douteux ; les grands propriétaires, ne pouvant trouver la main d'œuvre nécessaire à leur exploitation, seront obligés de morceler leurs propriétés, soit pour les donner à bail, soit plutôt pour les vendre. On peut dire que le régime de la grande propriété aura bientôt vécu dans les Antilles françaises.

A la Réunion, une importante minorité travaille à obtenir une solution semblable.

Il nous reste maintenant à voir quelle législation spéciale est appliquée aux engagés. D'après les textes que nous connaissons déjà (Convention avec l'Angleterre), le régime des immigrants devait être réglé dans chaque colonie par les gouverneurs ; il en résultait une législation touffue et disparate. Des décrets du gouvernement métropolitain sont venus en quelque sorte la codifier de 1885 à 1890.

Ces décrets qui ne diffèrent entre eux que par quelques points de détail indiquent les conditions du transport maritime, comment doit se faire la répartition des immigrants, devant quelle autorité sera conclu le contrat d'engagement. La durée du contrat ne devra pas dépasser 5 ans. Ils renferment aussi une série de mesures destinées à réaliser de la part du service chargé de l'immigration, la surveillance sur la façon dont les engagistes exécutent le contrat. Des mesures sont édictées pour empêcher l'immigrant d'abandonner son travail. *L'absence* est punie de peines qui vont en augmentant suivant sa durée. A l'expiration de l'engagement, les immigrants ont trois partis à prendre : réclamer leur rapatriement, contracter un nouvel engagement ou solliciter un permis de séjour qui va les placer dans la situation d'étrangers ordinaires.

On peut regretter que tous ces actes soient accomplis sans que la colonie ait aucunement à intervenir. C'est en effet le gouvernement et des agents nommés par l'Etat, qui sont seuls intervenants dans la question ; notre sys-

tème centralisateur offre ici encore et une fois de plus, des défectuosités absolues.

A la Réunion en particulier, un décret du 30 mars 1881, a réglé le service de la protection des immigrants ; elle est confiée à un « protecteur des immigrants », nommé par décret et placé sous l'autorité directe du gouverneur.

Il contrôle l'introduction des immigrants et la conclusion de leurs contrats d'engagement et de réengagement, (art. 6) ; il visite les habitations, ateliers agricoles ou autres qui emploient des immigrants (art. 7).

Des syndics cantonaux et des syndics auxiliaires, assurent ce service sous les ordres du protecteur, ils sont chargés de recevoir les contrats d'engagement ou de réengagement, les transferts et les cessions d'engagement (art. 9).

Toutes ces mesures sont excellentes en elles-mêmes, mais il nous faut une fois de plus regretter qu'elles soient prises par l'Etat, qui laisse toute la charge financière aux colonies, et ne veut pas leur permettre de savoir si leur argent est bien ou mal employé. Un peu plus de décentralisation serait préférable.

§ 3. — *Emigration obligatoire.*

Lors de la campagne entreprise pour la suppression des bagnes en France, on a mis bien souvent en avant

l'argument moral : il ne suffit pas de châtier le coupable, disait-on, il faut encore le moraliser. Et on inventa la colonisation pénale. L'Australie, répétait-on à satiété, a été fondée par les convicts. On oubliait, ou on ne savait pas que les convicts avaient été les pires des colons, et que la colonisation n'avait vraiment commencé que lorsque ceux-ci avaient presque entièrement été détruits. La loi du 30 mai 1854 prescrivait donc que la peine des travaux forcés serait subie dans des établissements créés par décret sur le territoire d'une ou plusieurs possessions françaises. La Guyane fut d'abord choisie ; plus tard, on transporta à la Nouvelle-Calédonie les condamnés européens ; Obock et le Congo ont fait ensuite des tentatives pour acclimater sur leurs territoires des transportés arabes et annamites.

Nous nous étendrons peu sur cette colonisation pénale, que nous considérons comme une erreur du législateur, au moins telle qu'elle est organisée. C'est en effet une véritable utopie de vouloir faire des agriculteurs avec des hommes dont l'agriculture n'a jamais été le métier, et qui sont trop âgés pour l'apprendre. Avec la colonisation pénale l'administration a réussi à occuper 110.000 hectares des meilleures terres de la Nouvelle-Calédonie, qui est notre seule colonie importante de peuplement et cela au plus grand détriment de la colonisation libre. Nous ne croyons pas que le transporté doive devenir colon, sa seule utilité, puisqu'il est condamné aux travaux forcés, peut être d'opérer les premiers défriche-

ments, et de tracer des routes. Le colon libre ne verra jamais d'un bon œil le voisinage des forçats, même libérés, même cultivant la petite concession qu'on leur aura donnée. J'admets le forçat instrument de travail de pénétration, je ne le comprends pas en concurrence avec les colons honnêtes et libres.

Aussi bien on a singulièrement exagéré les bons effets de la colonisation pénale. Au Congo, par exemple, M. de Brazza avait fait venir environ 300 condamnés annamites; il les employa à défricher les environs de Libreville et donna ensuite aux survivants de petites concessions avec quelques graines potagères. Je tiens d'un colon habitant le Congo, que la présence des Annamites n'est d'abord nullement faite pour attirer le colon libre; d'autre part, les petits champs qu'ils cultivent suffisent à leur subsistance et leur permettent seulement en outre de vendre quelques légumes aux habitants de Libreville; il y a loin entre cette culture des plus restreinte et la grande culture qui forme vraiment le fondement de la colonisation du sol.

Les colonies sont du reste fort peu satisfaites de posséder des forçats comme colons, et le conseil de la Guyane, depuis sa création, c'est-à-dire depuis 1879, demande la suppression de la transportation.

La colonie dans laquelle s'opère la transportation doit en effet être considérée comme sacrifiée, c'est donc sur celle qui peut le moins se développer, sur celle qui offre le moins de ressources immédiates pour l'Européen qu'elle doit se pratiquer.

Renonçons résolument à une sensiblerie exagérée, à une utopie humanitaire pour entrer dans le domaine du pratique; écartons surtout de la Nouvelle-Calédonie la colonie de forçats que l'administration lui a envoyée.

Les condamnés sont des hommes qui se sont mis volontairement hors de la loi de leur pays; donnons-leur une loi nouvelle, plus dure que l'ancienne, dans un pays moins clément; il y a trop de criminels enchantés d'aller « faire un tour à la Nouvelle. »

Une autre catégorie d'individus est aussi actuellement envoyée dans les colonies-pénitenciaires, je veux parler des récidivistes que la loi du 27 mai 1885 et les règlements postérieurs, embarquent pour la Guyane.

Ces récidivistes ne sont guère plus intéressants que les forçats ordinaires et il faut surtout éviter d'en encombrer la Nouvelle-Calédonie.

On pourrait peut-être faire une tentative intéressante avec une certaine catégorie de condamnés primaires, victimes souvent de leur éducation et qui, internés dans les prisons et dans les maisons centrales, deviennent suivant l'énergique expression « du gibier de bagne », je veux parler des jeunes détenus enfermés correctionnellement pour des délits, jusqu'à l'âge de 21 ans. Ces jeunes gens qui ne sont pas complètement gangrenés pourraient être envoyés à partir d'un certain âge dans les colonies de peuplement en qualité de domestiques agricoles; ils recevraient un petit salaire, seraient nourris et habillés par leur patrons, leur salaire serait remis à une banque

qui le leur rendrait quand ils auraient atteint l'âge de 21 ans. Ils resteraient en outre dans la colonie pour y faire leur service militaire, cela vaudrait autant que de les envoyer dans les bataillons d'Afrique ; ils pourraient recevoir, s'ils voulaient demeurer dans la colonie une concession de terres, avec certains avantages proportionnels aux bonnes notes qu'ils auraient obtenues au régiment. Ces enfants seraient plus perfectibles que les forçats en général trop âgés et endurcis dans le mal, leur présence n'éloignerait pas le colon libre, et l'on diminuerait ainsi le nombre considérable des jeunes récidivistes qui reviennent devant les tribunaux correctionnels ou devant les assises.

Il vaudrait mieux pour eux aller dans les colonies comme domestiques presque libres, puis comme colons, que de s'y faire transporter comme forçats ou récidivistes.

CHAPITRE VII

LE RÉGIME DOUANIER

L'évolution des relations douanières des colonies françaises avec la métropole ou avec les pays étrangers parcourt trois étapes distinctes, caractérisées chacune par des tendances opposées ; on leur a donné les noms de : pacte colonial, autonomie, assimilation. Dans le pacte colonial on part de cette idée que les colonies, ayant coûté à la métropole, doivent lui rapporter le plus possible et le plus tôt possible. Pour arriver à ce résultat on pose quatre règles : 1° la colonie ne pourra exporter ses produits que dans la métropole ; 2° la colonie ne pourra acheter les produits dont elle a besoin qu'à la métropole ; 3° la colonie ne pourra manufacturer ses propres produits ; 4° elle ne pourra se servir pour le transport de ses produits que des navires métropolitains ; en retour de toutes ces obligations les produits des colonies seront traités favorablement à leur entrée dans la métropole.

L'Angleterre la première appliqua ce système par le fameux acte de navigation de Cromwell en 1651 ; en France il atteignit son apogée avec Colbert.

Retracer l'histoire du pacte colonial serait refaire un travail déjà étudié plusieurs fois ; nous allons simplement en voir les résultats. Obligées d'envoyer leurs produits en France, les colonies se tournèrent uniquement vers une culture que la France ne produisait pas, celle du sucre, tout fut négligé en faveur de cette production, et lorsque plus tard s'implanta chez nous le sucre de betterave, la réaction fut violente et ruina pour un temps nos possessions d'outre-mer. De plus, les consommateurs continentaux par suite du manque de concurrence en étaient réduits à payer les produits coloniaux deux ou trois fois plus cher que leur valeur, pendant que les producteurs des colonies les cédaient souvent au-dessous de leur valeur, les intermédiaires étaient les grands bénéficiaires de ces transactions. Il en était de même pour les produits européens transportés dans les colonies ; certains objets que des colonies comme les Antilles auraient pu trouver à leur porte, devaient venir de France ; le coût de transport ajouté à cette sorte de monopole en faisaient hausser le prix dans des proportions formidables. Cette idée du pacte colonial était tellement dans les idées régnantes, qu'on peut voir en marge d'un rapport manuscrit de 1823, concluant à un système plus libéral et faisant ressortir que les Antilles auraient tout intérêt s'approvisionner de bois de grains, de farine, et de viandes salées aux Etats-Unis, cette annotation manuscrite de la main du ministre de la marine et des colonies : « est-ce que la France ne produit pas du bois et des grains

elle aussi ? (1) » Et cependant la convention avait déclaré que : le commerce des colonies est un commerce entre frères, un commerce de la nation avec une partie de la nation ! Le résultat de cette politique fut une contrebande savamment organisée qui fit des bénéfices énormes en approvisionnant les colonies ; celles-ci cependant jouissaient d'une grande prospérité apparente mais qui n'était que passagère.

Avant la loi de 1826, les droits sur les sucres étrangers avaient été portés jusqu'à 400 francs les 100 kilogr. ; quatre fois et demi environ ce que payaient les sucres coloniaux ; en outre, la loi de 1826 accordait une prime de réexportation des sucres raffinés, s'élevant à 120 francs pour 100 kilogr. ; le sucre de betterave qui n'avait été fabriqué que timidement, prit de suite une extension considérable ; toutes les mesures apportées, modification des tarifs, impôt mis sur le nouveau produit, ne diminuèrent nullement le mouvement ascensionnel du sucre de betterave ; il fallait en venir à la seule solution possible, émanciper progressivement les colonies de cette tutelle douanière qui les faisait périr. Déjà, dans l'exposé des motifs de la loi de 1837 on pouvait lire qu'il fallait ménager aux colonies le moyen de multiplier leurs rapports et d'accepter les chances d'un avenir dont personne n'a le

1. Rapport sur les modifications à apporter au régime du commerce des colonies de la Martinique et de la Guadeloupe, par Pichon, conseiller d'Etat, 5 août 1823 *Manuscrit du Ministère du commerce*.

pouvoir de les défendre. L'émancipation des noirs acheva la ruine des colonies et l'exportation des Antilles tomba brusquement de 33 millions à 17. Enfin, le 3 juillet 1861, était promulguée une loi qui mettait fin au pacte colonial, l'Angleterre avait aboli l'« act of navigation » en 1849. La loi de 1861 posait des principes opposés à ceux du pacte colonial : 1^o droit pour les colonies d'importer des marchandises étrangères à condition de leur faire payer les mêmes droits de douane que pour leur entrée en France ; 2^o droit de se servir pour le transport de navires étrangers sous la seule réserve de la surtaxe de pavillon qui fut elle-même supprimée en 1866 ; enfin 3^o droit d'exporter leurs produits où bon leur semblerait.

C'était l'assimilation complète ; les colonies ne l'acceptèrent pas volontiers ; les droits de douane métropolitains étaient conçus en vue de l'intérêt exclusif de la production métropolitaine et nullement dans l'intérêt des colonies : aussi le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, rompant résolument avec les errements du passé, consacrait l'autonomie douanière des Antilles et de la Réunion.

C'est la seconde phase de l'histoire douanière.

Dans le régime de l'autonomie, la colonie est libre d'organiser comme elle l'entend les rapports commerciaux entre elle, la métropole et l'étranger, elle ne s'occupe que de son propre intérêt et juge si elle doit professer un régime de liberté ou de protection. Le système adopté par le sénatus-consulte de 1866 ne posa pas des principes aussi absolus : sans doute, au conseil général de cha-

que colonie était confié le soin de voter les tarifs de douanes sur les produits importés, mais rien que sur les produits étrangers ; les droits ne pouvaient jamais porter sur les produits français. On était donc loin de cette liberté laissée par l'Angleterre à certaines de ses possessions.

En échange de ces concessions on inscrivait aux budgets coloniaux un certain nombre de dépenses mises auparavant à la charge du budget métropolitain.

Les colonies qui n'espéraient pas vendre tous leurs produits en France et qui avaient par conséquent besoin de l'étranger pour sortir de la crise dans laquelle elles étaient plongées s'empressèrent de supprimer les droits de douanes sur les produits étrangers. Il ne restait plus que l'octroi de mer établi sur les objets de consommation importés dans les ports et destiné à remplacer les octrois municipaux ; mais comme les colonies avaient besoin de ressources, elles frappèrent par l'octroi de mer les marchandises françaises aussi bien que les étrangères, il y avait là en fait un véritable droit de douane sur les produits français. Les résultats de cette orientation nouvelle en matière de douanes ne tardèrent pas à se faire sentir ; le mouvement d'affaires des colonies augmenta dans de notables proportions, mais la France vit diminuer le chiffre d'affaires qu'elle faisait avec certaines de ses colonies. C'est ainsi que pour ne nommer que les trois colonies visées par la loi de 1866, la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion ; les importations de produits métropoli-

tains qui s'élevaient en 1865 à 44.656.773 francs étaient en 1880 seulement de 34.867.492 francs ; tandis que les importations étrangères avaient plus que doublé (25.792.704 francs en 1865 contre 55.767.112 en 1880).

La cause de ce revirement dans le marché colonial provenait, sans contredit, de la loi de 1866 ; c'était du moins la première idée que l'on devait avoir ; mais en y réfléchissant on trouve une autre raison plus inhérente à notre propre caractère commercial ; nos négociants, nos industriels n'ont rien fait pour s'approprier le marché colonial et pour lutter avantageusement contre l'étranger. C'est encore un véritable adage de dire chez nous que les marchandises dont le client d'Europe ne veut plus sont encore bonnes pour les colonies. Qu'on ne s'y trompe pas, le colon et même l'indigène savent parfaitement préférer à des marchandises françaises, mais de qualité inférieure, des produits étrangers meilleurs et souvent moins chers. De plus les industriels, soit par crainte, soit pour toute autre raison, hésitent en général à s'outiller en vue de la production coloniale. Pour ne citer qu'une branche de l'industrie française, l'ameublement, un colon me disait récemment qu'il fallait toujours s'approvisionner de meubles coloniaux en Angleterre, la France n'en fabriquant pas, et il est de fait qu'à l'heure actuelle, à Tananarive par exemple, on ne peut trouver à acheter que des meubles anglais.

Francis Garnier, en 1873, faisait de semblables réflexions lorsqu'il écrivait : « Muong Lim (dans le Laos) est un

grand village, entouré de rizières intelligemment établies, et où se tient tous les cinq jours un marché considérable. La valeur élevée des denrées indique l'existence de communications commerciales déjà importantes. De nombreuses étoffes anglaises apparaissent dans les étalages, et l'on ne peut s'empêcher d'admirer l'habileté et le sens pratique de nos voisins en matière d'exportation. Ils ont créé pour l'Indo-Chine une fabrication spéciale ; ils ont choisi les couleurs préférées des indigènes et les dessins les plus propres à flatter leur goût. Des reproductions de pagodes et d'autres emblèmes bouddhiques forment le fond de toutes ces étoffes, qui ont exactement la longueur et la largeur qu'avaient les étoffes de fabrication indigène, avant l'introduction des produits européens. Quand aurons-nous en France assez de prévoyance, assez de souci de nos intérêts commerciaux pour essayer d'implanter aussi nos produits à l'étranger, au lieu de considérer l'exportation comme l'exutoire de tous les rebuts de notre fabrication (1). »

Quelques années plus tard, un député colonial, faisait remarquer à la Commission du Sénat que le commerce rouennais s'obstinait à fournir aux colonies, qui n'en voulaient plus, des articles dénommés madras, guigas, œils-de-bourrique, et s'écriait : « on ne peut cependant pas nous condamner aux œils-de-bourrique à perpétuité ».

Quoi qu'il en soit, le commerce de la France avec ses

1. Francis Garnier. *Voyage d'exploration en Indo-Chine*, chap. XI, p. 359.

colonies diminuait dans des proportions inquiétantes et d'autant plus grandes que la France avait supprimé les détaxes dont jouissaient à l'entrée sur son sol les produits de ses colonies. On se traitait en ennemi.

Il fallait sortir de cette situation déplorable, la réaction était allée trop loin.

En 1884, le sous-secrétaire d'Etat aux colonies demandait aux Conseils généraux de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, de rétablir les droits à l'importation sur les produits étrangers. Les colonies accédèrent à ce désir ; les effets de cette mesure se firent bientôt sentir et, de 1885 à 1889, les importations françaises pour ces trois colonies, montèrent de 11 millions.

Les autres colonies étaient régies par des décrets du gouvernement métropolitain, ce qui permettait de faire varier les droits suivant les besoins et les ressources de chaque pays.

On alla plus loin pour l'Algérie, et en 1884, on proclama l'assimilation douanière de l'Algérie et de la France, c'était l'inauguration d'un nouveau système qui devait même embrasser l'ordre politique et aboutir aux décrets de rattachement, heureusement supprimés depuis.

Les échanges entre la France et l'Algérie prirent plus d'extension, mais la prospérité de la colonie ne paraît guère en avoir augmenté, si l'on en croit les plaintes que fait entendre le port d'Alger où il manque surtout des navires.

L'Indo-Chine fut dotée du même régime douanier, par

un décret du 8 septembre 1887. Cette colonie dont les diverses parties jouissaient d'une grande liberté douanière fut profondément atteinte par cette mesure ; en 1888 le mouvement commercial de la Cochinchine seule fléchit de 18 millions. Ces deux expériences montraient une fois de plus, qu'il ne pouvait y avoir de règle absolue et générale en matière coloniale ; le législateur de 1892 finit par en convenir.

L'élaboration des tarifs douaniers de 1892 fut des plus longues ; en ce qui concerne les colonies, dès 1889, le Congrès colonial international s'en occupa. Au nombre des résolutions votées par le Congrès, il faut noter celle qui demande qu'à l'avenir le régime douanier ne soit établi qu'après consultation des conseils locaux ; que toutes les fois qu'un tarif sera établi dans une colonie dans un but de protection au profit des produits métropolitains, il soit accordé aux produits de cette colonie, entrant en France un traitement équivalent (1).

On pouvait remarquer en cela, le désir d'une entente entre les colonies et la métropole, on n'osait pas encore songer à imposer les volontés de cette dernière.

Le Congrès international s'engage plus résolument dans cette voie, et le 20 février 1890, il déclare que le régime douanier rentrant dans les attributions du législateur, c'est au Parlement qu'il appartient de les fixer, au moins pour ce qui concerne les colonies représentées législativement. Les quelques députés coloniaux allaient

1. Congrès colonial international de Paris, 1889.

donc avoir à lutter, contre une majorité fascinée par les brillantes perspectives que faisaient miroiter à ses yeux les chefs du protectionnisme.

En vain certains commissaires arguant de l'exemple de l'Indo-Chine, demandent que les tarifs soient votés par les Conseils généraux des colonies, la majorité du Congrès préfère la réglementation par l'Etat.

La lutte reprit au Conseil supérieur du commerce, et M. Félix Faure se montrant colonial au sens pratique du mot, déclara qu'il ne fallait pas supprimer radicalement le sénatus-consulte de 1866, si l'on ne voulait pas revenir au pacte colonial : « les colonies, dit-il, doivent avoir la liberté de se mouvoir pour trouver des débouchés à côté d'elles ; vous ne devez pas les obliger à prendre leur matériel de fabrication en France, alors que les colonies concurrentes se le procurent à un prix moins élevé et produisent par conséquent à meilleur marché ». Cette voix si autorisée ne fut pas écoutée.

Voyant alors que la lutte serait inutile, et qu'il valait mieux pour les colonies, si elles ne voulaient tout perdre faire quelques sacrifices, les représentants coloniaux demandèrent le 29 octobre 1890 que les droits à l'entrée en France des denrées coloniales fussent diminués de 50 0/0 à condition que les produits viennent directement des colonies françaises, accompagnés de certificats d'origine, et fussent importés par des navires français ; en retour le tarif général des douanes serait applicable dans les colonies françaises aux mêmes conditions que dans

la métropole ; les produits métropolitains entreraient francs de tous droits de douanes dans les colonies françaises.

La commission des douanes voulait bien reconnaître toutefois qu'il faudrait faire des exceptions en mettant en dehors de l'application du tarif, « les produits étrangers qui n'auraient pas leurs similaires en France, et même les produits d'alimentation de première nécessité qui ayant leurs similaires n'ont jamais été considérés comme pouvant nous offrir des débouchés dans nos colonies à raison du prix trop élevé des transports. Le Conseil d'Etat sera chargé de déterminer ces exceptions sous le contrôle supérieur du Parlement » (1).

Le Conseil supérieur des colonies, consulté rapidement et pour la forme demanda que les Conseils locaux fussent invités à donner leur avis ; on négligea ce point assez important cependant et les principaux intéressés n'eurent même pas voix consultative.

La Chambre adopta le projet de la commission des douanes. La loi après avoir passé plusieurs fois du Palais Bourbon au Luxembourg devint celle du 11 janvier 1892. Nous venons d'en énumérer les principales dispositions, toutefois le Sénat avait réussi à faire décider, en ce qui concerne les exceptions à apporter au tarif général, que les décrets ne régleraient ces exceptions qu'après avis des Conseils généraux ou des Conseils d'administration des colonies.

1. Rapport de M. Méline. *J. Officiel*, 9 mars 1891, annexe 1237.

Telle était ce qu'on n'a pas craint d'appeler l'Union douanière de la France et de ses colonies, union dans laquelle s'était nettement affirmé ce droit du chef et du plus fort.

Tout d'abord quelle était l'utilité de détruire d'une façon aussi radicale l'édifice élevé par la loi de 1866 ; alors que depuis 1884 d'heureuses modifications consenties par les colonies donnaient déjà les meilleurs résultats. Dans la loi de 1866 la liberté était le principe, les nécessités du moment pouvaient la restreindre, elle n'était jamais détruite ; la loi de 1892 part du principe contraire ; pas de liberté pour les colonies ; de temps à autre des décrets desserreront un peu les mailles qui les enserrèrent, mais le Conseil d'Etat sera toujours sous le contrôle du Parlement ; or nulle part autant qu'en matière coloniale la rapidité n'est désirable, et c'est une qualité qui s'applique peu aux discussions parlementaires. Aussi bien, n'est-il pas illogique de faire traiter en dernier ressort par le Parlement des questions intéressant souvent la vie intérieure des colonies, lorsque ces dernières n'ont point de représentants dans son sein. Le Conseil supérieur serait, il me semble (si on voulait en faire un organe, tel que je le comprends), bien mieux qualifié pour intervenir.

Après les obligations des colonies, qui nous ramènent beaucoup, quoi qu'on en ait dit au pacte colonial, nous trouvons les obligations de la métropole.

Les colonies étaient divisées en deux parties ; l'une

comprenait les territoires français de la côte occidentale d'Afrique (sauf le Gabon), Tahiti et ses dépendances, les établissements français de l'Inde, Obock, Diégo-Suarez, Nossi-Bé et Sainte-Marie de Madagascar. Ces territoires étaient traités en étrangers, on consentait à leur appliquer le tarif minimum, toutefois des exemptions et des détaxes pouvaient être accordés à leurs produits industriels ou naturels ; le conseil d'Etat établissait lui-même ces détaxes, un décret du 30 juin 1892 a heureusement usé de ce droit.

Pour les autres colonies le tableau E, annexé à la loi fixait la situation douanière de leurs produits vis-à-vis de la métropole.

Ainsi qu'on peut le voir, l'industrie sucrière n'obtenait aucun avantage, puisque ses produits payent les droits du tarif métropolitain ; la faveur commence pour les produits du sol n'ayant pas leurs similaires en France, le cacao, le café, le thé, les épices et la vanille, qui ne payent que la moitié des droits du tarif métropolitain, et la générosité protectionniste éclate pour toutes les autres matières non spécifiées ci-dessus, qui entrent en franchise. Exception est faite pour les produits qui sont prohibés ou dont la vente est restreinte par suite d'un monopole ou dans l'intérêt de l'ordre public, comme le tabac, l'opium, etc.

C'est dans ces exemptions pour toutes les matières non spécifiées que se montre la faiblesse de la loi de douanes, et son manque de souplesse. C'est ainsi qu'en Indo-Chine,

TABLEAU E

DÉSIGNATION DES PRODUITS.		RÉGIME (décimes compris).
Produits d'origine coloniale (a).	Sucres, mélasses non destinées à la distillation.	Droits du tarif métropolitain.
	Sirops et bonbons, biscuits sucrés.	id.
	Confitures et fruits de toute sorte, confits au sucre et au miel.	id.
	Cacao.	Moitié des droits du tarif métropolitain.
	Cacao broyé.	id.
	Chocolat.	id.
	Café en fèves, ou torréfié, ou moulu.	id.
	Thé.	id.
	Poivre, piment, girofle, cannelle, cassia lignea, amomes et cardamomes, muscades, macis et vanille.	id.
	Non spécifiés ci-dessus, originaires des colonies et possessions.	Exempts
Produits d'origine étrangère	Après avoir été nationalisés par le paiement des droits du tarif de la métropole.	Exempts.
	Après y avoir acquitté des taxes spéciales.	Paiement de la différence entre les droits du tarif algérien et ceux du tarif métropolitain.
	Importés de l'Algérie	
	Ayant joui de la franchise en Algérie ou en arrivant par suite d'entrepôt ou de transbordement.	Droits du tarif métropolitain.
	Importés des autres colonies ou possessions françaises.	id.

Les prohibitions ou restrictions établies par le tarif des douanes dans un intérêt d'ordre public ou comme conséquence de monopoles sont applicables aux importations des colonies ou possessions françaises, soit qu'il s'agisse de produits coloniaux, soit qu'il s'agisse de produits étrangers.

(a). Les produits des colonies et possessions françaises ne sont admis au régime de faveur qu'à la condition de l'importation directe et sur la production des justifications d'origine réglementaires.

une industrie à laquelle on n'avait pas songé, celle de la soie, prend à l'heure actuelle un grand développement, menace d'envahir le marché français et de tuer complètement la sériculture nationale déjà si compromise. Une loi seule peut modifier cet état de choses, et les lenteurs parlementaires risquent fort de laisser périr entièrement cette industrie en France. Il suffit de voir baisser tous les ans les prix des cocons dans le Midi pour se rendre compte de cette décadence.

Examinons maintenant les résultats pratiques de la loi. Ses partisans s'extasient sur les chiffres qui prouvent que le mouvement commercial de la France avec ses colonies est en croissance depuis 1892. Mais on oublie, peut-être volontairement, que depuis cette époque notre empire colonial s'accroît sans cesse et que l'augmentation du chiffre des affaires porte justement sur nos nouvelles possessions.

Ce qui est indéniable c'est que les colonies n'ont pas gagné à cette loi. Alors qu'en 1889, cinq ans après les heureuses mesures prises par M. Félix Faure, les importations totales des colonies en France se montaient à 141.700.000 francs, en 1895, trois ans après les nouvelles lois de douanes elles ne s'élevaient plus qu'à 130.077.115 fr. soit une diminution de plus de 11 millions. Par contre les exportations de France dans ses colonies augmentaient dans de fortes proportions et passaient de 73 millions à 104 millions en 1896. Mais, me dira-t-on, vous vous combattez vous-même, puisque vous recon-

naissez une augmentation de 32 millions d'exportation. Nullement, car les statistiques montrent que cette augmentation porte sur les colonies nouvelles, sur celles qui ont besoin pour vivre des produits étrangers, et qui les auraient aussi bien demandés à la France s'il n'y avait pas eu les tarifs de 1892. Mais où mon observation a toute sa force c'est lorsqu'elle porte sur les vieilles colonies qui sont des sociétés formées sans brusque expansion. La Guadeloupe en 1889 importait pour 13.100.000 fr. de marchandises françaises, en 1895 cette importation était tombée à 10.164.399 fr., la Martinique se maintenait stationnaire à 12.389.306 fr. en 1896 contre 12.600.000 en 1889.

La Réunion était en léger progrès d'un million. Il ressort donc de ces chiffres que l'exportation française ne fait pas de progrès dans nos colonies arrivées à leur entier développement. Dans les autres, il me le faut répéter, ce sont des exportations nécessaires qui auraient aussi bien été faites sans les tarifs de 1892.

Quant aux possessions françaises mises en dehors du tableau E, et traitées d'étrangères, leurs rapports commerciaux avec la France sont déplorables. En 1889, les établissements de l'Inde Française importaient en France pour **22.700.000** francs de marchandises et en recevaient pour 1.100.000 francs, en 1896, les importations en France étaient tombées à **2.307.753** et les exporta-

tions en France à 600.000 francs : en 1895, elles ne s'élevaient même qu'à 355.013 francs (1).

Un autre document tout récent et officiel celui-là, nous montre que nos colonies sont loin de se développer économiquement. Je veux parler du rapport sur le budget des colonies, que vient de rédiger cette année M. Riotteau. Il constate que le commerce total de nos dépendances a baissé de 48 millions entre 1895 et 1896 ; il n'est plus que de 462 millions au lieu de 510, restant même inférieur au chiffre de 1890 qui était de 485 millions (chose intéressante à noter). Notre domaine colonial n'a reçu que pour 104 millions de marchandises françaises, au lieu de 119 millions en 1895. Certaines colonies ont été fortement atteintes. La Cochinchine a vu son chiffre d'affaires baisser de 20 millions, et si on compare les statistiques de 1897 à celles de 1891 (avant la loi douanière), on est frappé des différences que l'on observe parfois. Le commerce des Antilles a baissé de 24 millions (68 au lieu de 92), celui de la Nouvelle-Calédonie de 5 millions (15 au lieu de 20), celui de St-Pierre et Miquelon de 4 millions 1/2 (19 au lieu de 23 1/2).

Tels sont les résultats, peu brillants, de ce protectionnisme à outrance, de ce que l'on a appelé la solidarité économique de la France et de ses colonies.

N'y a-t-il pas certains principes dont on doit tenir compte dans les relations douanières d'une métropole

1. Tous ces chiffres sont extraits de la *Revue : L'exposition des colonies*, année 1897, n° du 1^{er} octobre.

avec ses colonies. Il faut distinguer entre les colonies de peuplement, de commerce et d'exploitation. Pour les colonies de peuplement, il importe de laisser la plus grande liberté aux colons ; le but de ces colonies étant de former le plus rapidement possible des unités ethniques analogues à celles de la métropole, il est clair que des obstacles quelconques apportés à ce développement nuiront d'une façon considérable à la prospérité de la colonie. Les colons, ont le plus grand intérêt à se fournir des matières et des objets manufacturés à la source la plus voisine et surtout la plus économique, et si des lois de douanes les obligent à s'approvisionner quand même dans la métropole, il est clair que l'établissement ne fera que végéter. Par les lois de douanes de 1892, nos colonies de peuplement sont dans la situation d'un enfant auquel on voudrait apprendre à courir en le tenant en lisière.

Ce qu'il faut à ces colonies, c'est l'autonomie douanière, c'est-à-dire la liberté de se servir où elles veulent, dans les pays où elles trouveront le plus d'avantages.

Si l'on joint à cela un régime fiscal bien approprié et qui ne porte pas, ainsi que cela se fait à Madagascar, à l'heure actuelle, sur des articles de première nécessité (1), il y a tout lieu d'espérer que les colonies de peu-

1. A la suite d'une enquête personnelle à laquelle nous nous sommes livrés, nous croyons pouvoir affirmer que la cherté de certaines choses indispensables à la vie que l'on constate à Madagascar, provient non seulement des difficultés de transport, mais encore des taxes établies sur elles.

plement prendront tout l'essor auquel elles peuvent prétendre.

Pour les colonies de commerce, la situation douanière doit être encore plus libérale ; la franchise absolue est nécessaire. Aussi bien ces colonies n'existent que comme tête de ligne en quelque sorte d'un important commerce, il ne faut pas de gêne douanière, les marchandises doivent y entrer et en sortir avec la plus grande liberté. Et je veux croire que si Obock a été exempt de droits de douanes par le législateur en 1892, ce n'est pas, comme on l'a dit, parce que c'était un simple entrepôt de charbon, mais parce que les membres du Parlement ont vu dans cette colonie, un débouché naturel aux produits de l'Abyssinie méridionale. Il serait désastreux pour la prospérité d'Obock, maintenant que se construit le chemin de fer du Harrar à Djibouti, que l'on voulut faire entrer la colonie dans la trop fameuse union douanière de 1892.

Les colonies d'exploitation semblent dès l'abord traitées d'une façon rationnelle par la loi douanière, c'est une exploitation normale dit-on, que celle qui se fait par des tarifs de douanes. L'erreur nous paraît grande. La destination d'une colonie d'exploitation est de fournir à la métropole les denrées tropicales dont celle-ci a besoin et d'en recevoir en échange les produits ouvrés qui peuvent être utiles à ses propres habitants. L'idéal de la colonie d'exploitation n'est donc pas pour la métropole d'en exprimer tout le suc possible, comme d'une orange dont on

jette ensuite l'écorce, c'est au contraire d'établir de nombreuses relations commerciales, d'ouvrir d'immenses marchés nouveaux : mais la liberté n'est-elle pas ce qui est le plus nécessaire à la fréquence des échanges. Les populations qui habitent nos colonies d'exploitation ne sont pas encore suffisamment civilisées pour avoir *besoin* des choses qui nous paraissent nécessaires à nous autres Européens ; et si des tarifs prohibitifs les obligent à s'approvisionner là où c'est le plus cher, elles s'abstiendront, ni la civilisation, ni le commerce français n'y gagneront.

Je ne veux pas dire par là qu'il faille laisser entrer dans les colonies d'exploitation les marchandises des nations rivales, sans leur faire payer aucun droit, il y a des nécessités financières auxquelles il faut se soumettre, mais ces droits ne doivent avoir qu'un caractère fiscal, ce seraient des taxes légères toujours mobiles et variables, au lieu d'être des droits de douanes, prohibitifs et immuables.

On voit que nos appréciations sont sensiblement divergentes de ce qu'on appelle l'Union douanière de la France et de ses colonies.

Union douanière, dit-on fréquemment, et avons-nous écrit nous-même, tellement devient forte l'habitude, peut-on employer ce mot pour caractériser les relations commerciales de la France et de ses colonies ? Dans une véritable union douanière, deux ou plusieurs pays se réunissent, font disparaître les frontières de douanes qui les

séparaient et les reportent à la limite du territoire commun. Ces pays désormais commercent entre eux librement, avant l'union ils étaient dans la situation de la France avant Colbert, après l'Union ils sont comme la France actuelle.

On a pu voir par les pages qui précèdent qu'il n'y a rien de semblable entre la France et ses colonies ; la première s'est bornée à vouloir imposer ses marchandises aux colonies, en échange elle a consenti à traiter parfois les produits de ses colonies un peu mieux que ceux de l'étranger. Voilà l'union. Et que l'on ne croit pas que nous faisons ici une simple querelle de mots ; c'est un état de choses que nous attaquons, état de choses que l'on a qualifié d'une expression fausse, tout juste bonne pour jeter la confusion dans l'esprit de ceux à qui ces questions ne sont point familières.

Voyez l'Angleterre, a-t-on dit en continuant l'équivoque, elle veut renoncer, elle aussi, au système de l'autonomie des colonies, elle tend vers l'union douanière ; le fait est exact, mais combien cette union douanière, si elle se fait, variera de la nôtre ! Ici il s'agit de colonies ayant acquis un grand développement commercial, industriel et agricole, jouissant en outre d'une autonomie politique très grande ! ce seront des puissances qui traiteront ensemble ; l'union qu'elles pourront conclure, sera basée sur l'intérêt général, et non pas sur l'intérêt unique de la métropole. C'est alors qu'on pourra vraiment dire « que la solidarité économique est le plus sûr garant de

la solidarité politique (1) », au lieu qu'il me paraît difficile, comme l'a fait l'auteur que nous venons de citer, d'employer cette expression en parlant de la France et de ses colonies.

Nous croyons avoir montré, par des chiffres, que la loi de 1892 n'avait fait aucun bien à notre commerce avec les colonies, et que si le chiffre total des affaires est plus grand qu'en 1884, il faut en attribuer uniquement la cause à l'expansion de notre empire colonial et aux progrès que font nos sujets des colonies dans la civilisation, et ce chiffre a une tendance à diminuer. Il y a donc un certain marasme du marché français dans les colonies.

Le véritable remède à cet état de chose ne réside pas dans des lois de douanes, car les habitudes et les besoins sont plus forts que les lois ; il se trouverait bien plutôt dans le renouvellement industriel en vue de la production coloniale.

Un ouvrage tout récent, fait à ce sujet de judicieuses réflexions. Parlant du commerce de Mongtsé, ville du Yunam, aux portes du Tonkin, il constate que dans un mouvement commercial de 2.185.200 taëls, le Tonkin n'entre que pour 319.983 taëls, le reste vient de Canton et est formé par des marchandises anglaises, et la première cause à laquelle il attribue le retard apporté au développement de notre commerce avec la Chine est que : « nos maisons ne donnent pas de produits convenant au

1. Rochette. *Etude sur les Rapports commerciaux de la France et de ses colonies*, p. 162.

goût et à la bourse des indigènes... nous connaissons nos erreurs, continue-t-il, à nous d'y remédier si nous voulons profiter de la position commerciale privilégiée que le Tonkin nous donne aux flancs de la Chine. Je ne saurais trop insister sur le danger qu'il y aurait pour nous à jouer le rôle du lièvre vis-à-vis de la tortue anglaise » (1).

C'est donc l'esprit d'initiative de nos commerçants et de nos industriels qui doit livrer bataille aux négociants étrangers dans nos possessions lointaines ; ils seront plus forts que tous les tarifs douaniers s'ils savent s'armer pour la lutte commerciale. Nous avons déjà exprimé plus haut cette idée, et si nous y revenons c'est qu'elle nous paraît essentielle, en même temps que la seule équitable pour nos colonies par trop sacrifiées à l'âpreté de la métropole.

1. Prince Henri d'Orléans. *Du Tonkin aux Indes*, p. 26.

CHAPITRE VIII

BANQUES COLONIALES

Lorsque l'Assemblée nationale eût proclamé l'émancipation des esclaves, on comprit qu'on devait indemniser les propriétaires; le décret du 27 avril 1848 établit le droit pour les colons possesseurs d'esclaves de recevoir une indemnité. De plus comme il fallait de l'argent aux colons pour payer les salaires des nouveaux affranchis, on songea à organiser des banques de crédit et d'escompte; mais aucun crédit n'était ouvert pour cela; voici l'expédient auquel on eut recours.

La loi du 30 avril 1849 avait accordé aux propriétaires une indemnité de 6 millions, payable en numéraire, et une rente de 6 millions à 5 0/0, inscrite au grand livre de la dette publique, dont les inscriptions devaient être délivrées aux ayants droit, à dater du 1^{er} octobre 1852. Sur ces 6 derniers millions, on préleva 1/8 de la part de la rente afférente aux colons de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion; avec cette somme, on fonderait des banques dans ces colonies, et les colons rece-

vraient des actions de la banque, jusqu'à concurrence de la somme qui leur avait été retenue.

Le 11 juillet 1851 était votée la loi créant les banques coloniales et leurs statuts. Leur privilège fut renouvelé par des lois successives.

Les opérations de ces banques sont variées et complexes. Leur privilège leur donne le droit d'émettre dans la colonie, à l'exclusion de tous autres établissements, des billets au porteur. Ces billets seront de 1.000 francs, de 500 francs, de 100 francs, de 20 francs et de 5 francs. Elles sont donc banques d'émission. Ces billets sont reçus comme monnaie légale dans les pays soumis à la souveraineté de la France, et auxquels s'étend le privilège de la Banque (Statuts de la Banque d'Indo-Chine, art. 15).

Elles peuvent en outre : escompter des billets à ordre ou effets de place, à deux ou plusieurs signatures notoirement solvables, et dont l'échéance ne doit pas dépasser cent vingt jours ; créer, négocier, escompter ou acheter des traites, mandats ou chèques directs ou à ordre, sur la colonie, la métropole ou l'étranger ; escompter des obligations négociables ou non négociables garanties par des warrants ou des récépissés de marchandises déposées soit dans les magasins publics, soit dans les magasins particuliers, par des cessions de récoltes pendantes, par des connaissements à ordre et régulièrement endossés, par des nantissements réguliers consistant en valeurs françaises sur lesquelles la Banque de France fait des avances ; acheter et vendre des matières d'or, d'ar-

gent et de cuivre ; recevoir le dépôt volontaire de toutes sommes en compte courant avec ou sans intérêt.

Les banques coloniales, ainsi qu'on peut le voir par cette énumération se présentent à nous sous trois caractères ; elles sont banques d'émissions, elles jouent ensuite le rôle des banques de circulation, enfin elles font le crédit agricole.

Nous ne nous occuperons pas de l'organisation administrative de ces établissements de crédit, nous ne ferions que répéter ce qui a été déjà dit dans les Traités de législation coloniale : nous nous bornerons à étudier les opérations auxquelles ils peuvent se livrer.

Tout d'abord le privilège comporte le monopole de l'émission des billets de banque. C'est pour les banques le seul avantage sérieux qu'il leur concède. Cela leur permet en théorie de tripler le chiffre de leur capital, puisqu'elles ne doivent avoir qu'une encaisse métallique égale au tiers du nombre de billets mis en circulation. Je dis en théorie, car en pratique ce tiers monte à la moitié, et cela s'explique par suite du temps qui est nécessaire pour le ravitaillement de l'encaisse.

Au 30 juin 1896 voici qu'elle était pour les banques coloniales la proportion des billets en circulation et de l'encaisse métallique :

<i>Martinique</i> .	Encaisse métallique . .	2.805.808 fr. 95
—	Billets en circulation . .	6.540.195 »
<i>Guadeloupe</i> .	Encaisse métallique . .	3.284.890 fr. 25
—	Billets en circulation . .	8.601.030 »

<i>Réunion</i> . .	Encaisse métallique . .	3.606.832 fr. 98
—	Billets en circulation. .	10.251.095 »
<i>Guyane</i> . .	Encaisse métallique . .	1.468.015 fr. 90
—	Billets en circulation. .	1.700.750 »
<i>Sénégal</i> . .	Encaisse métallique . .	714.234 fr. 86
—	Billets en circulation. .	1.051.935 »
(au 31 décembre 1895)		
<i>Indo-Chine</i> .	Encaisse métallique . .	9.209.639 fr. 23
—	Billets en circulation. .	17.029.021 fr. 35

Ce privilège d'émission contient des charges ; nous allons en avoir la preuve en étudiant le fonctionnement en cette matière de la plus importante de ces banques, la banque d'Indo-Chine. Elle doit, en effet, assurer la circulation monétaire saine de la colonie, elle doit pourvoir à son ravitaillement en numéraire, quels que soient les sacrifices qui puissent en résulter pour elle. On comprendra rapidement que ces sacrifices sont assez élevés. En Indo-Chine, en effet, l'unité monétaire est la piastre d'argent qui n'a comme valeur que sa valeur intrinsèque. La banque fait ses achats de matière précieuse au cours d'Hong-Kong qui est à peu de chose près le cours Londres ; on ne peut couvrir ces achats qu'au moyen de remises effectuées au cours de Hong-Kong, et comme ce cours suit de très près la valeur intrinsèque d'argent que contient une piastre, la banque a à payer outre les frais de frappe qui s'élèvent à 1 1/2 0/0 environ, 3 centimes 4/10 par piastre au cours actuel (novembre 1897). De plus les

1. *Journal Officiel* du 20 mai 1897.

frais de transport, d'assurance se montent au minimum à 1 1/4 0/0. Donc les approvisionnements de numéraire qui incombent à la Banque d'Indo-Chine lui coûtent dans les cours actuels de 2 1/2 à 3 0/0 si on tient compte de la monnaie de perte.

La banque est également obligée d'avoir auprès d'elle un commissaire du gouvernement, nommé par le ministre des colonies et dans chaque succursale un censeur nommé par le gouverneur du pays, c'est elle qui doit fournir à ces surveillants un traitement assez élevé.

On voit que tout n'est pas avantage pour les banques dans le privilège qui leur est concédé.

Au sujet de la banque d'Indo-Chine une question se pose qui est actuelle et grave. On parle de lui imposer les services de trésorerie, c'est-à-dire la perception des impôts. Ce serait une lourde charge pour cet établissement en l'obligeant à décupler son personnel et à créer des bureaux de perception dans de petits villages où il ne pourrait traiter aucune affaire. On est en droit de se demander si en présence de cette situation la banque ne préférera pas renoncer à son privilège, qui deviendrait par trop onéreux pour elle. Les obligations ne seraient pas compensées par les avantages. Ce serait une faute grave de la part du gouvernement de pousser à cet acte un établissement de crédit qui est le seul à représenter la France en Indo-Chine, et qui, de plus, rend tous les jours des services au pays par l'extension de ses affaires et en assurant la circulation d'une bonne monnaie. Nous voulons espérer que l'on ne commettra pas cette erreur.

Le privilège donne aux banques deux autres avantages qui ne sont pas sans valeur. A défaut de remboursement à l'échéance des sommes prêtées, la banque est autorisée, huitaine après simple mise en demeure, à faire vendre aux enchères, par tous officiers publics, nonobstant toute opposition, soit les marchandises, soit les matières d'or et d'argent données en nantissement, soit les récoltes cédées ou leur produit, soit les titres mobiliers donnés en garantie (Art. 23, Statuts de la Banque d'Indo-Chine).

Par l'article 24, tous les actes ayant pour objet de constituer des nantissements sont enregistrés au droit fixe de 1 fr. 25.

Pour la banque d'Indo-Chine, elle est en outre chargée d'assurer le service financier de l'emprunt du Tonkin. On lui alloue bien pour cela une commission, mais elle ne couvre pas les frais ; en outre, la banque est responsable de la solution amiable ou judiciaire de toutes les questions contentieuses qui peuvent naître de ces opérations (Convention du 9 octobre 1896 passée avec le ministre des colonies).

On voit que tout n'est pas bénéfices pour les banques dans le privilège qui leur est concédé par l'Etat.

Le privilège est toutefois une bonne chose au point de vue général, à condition que l'Etat laisse aux banques, une certaine initiative et une liberté d'action assez grande, c'est l'avantage de tout le monde, de l'Etat, du pays colonial et de la banque. Il n'en est pas toujours ainsi. Les établissements de crédit ne sont autorisés à

faire l'escompte qu'à deux signatures. Quelle a été l'idée du gouvernement en mettant cette clause restrictive ? la voici. La qualité de banques d'émissions, chargées de la circulation fiduciaire et de l'approvisionnement du numéraire fait de ces banques, la clef de voûte du crédit public dans le pays. Partant de ce principe, l'Etat s'est inspiré dans l'établissement des statuts de deux idées : 1^o les opérations doivent présenter le maximum de sécurité ; 2^o ces opérations ne devant pas constituer des immobilisations de capitaux, les banques ne doivent pas contracter pour des délais dépassant six mois. Il y a là une sécurité pour le pays, nous n'en disconvenons pas, mais c'est mauvais pour la prospérité des établissements ; l'escompte à deux signatures ne saurait souvent être qu'une entrave pour les affaires, et telle banque coloniale se verra par exemple obligée de refuser un effet simplement signé Rothschild, alors qu'elle acceptera un effet revêtu des deux noms de petits négociants. Cette outrance de garanties entrave les opérations des banques, elles devraient être libres d'accepter ou de refuser tel papier qui leur plairait, leur intérêt les guiderait bien mieux que des contrats imposés. En outre, l'Etat se réserve la faculté de supprimer le paiement du coupon d'intérêt : c'est une garantie pour les actionnaires et une nouvelle charge pour les banques.

Ajoutons qu'un conseil de surveillance, nommé par le gouvernement, contrôle tous les ans l'exercice financier.

Nous arrivons à la partie la plus délicate de la question,

au crédit agricole. La loi de 1874 stipulait que les banques coloniales pourraient faire des prêts sur récoltes pendantes, durant les quatre mois qui précèdent la récolte, ce prêt ne peut porter que sur le tiers de la valeur estimative de la récolte. On a pensé que c'était le meilleur moyen de soutenir l'agriculture coloniale, à laquelle le sucre de betterave faisait une redoutable concurrence. Les résultats de cette mesure sont déplorables pour les banques. Cela a été pour elles la pierre d'achoppement qui a entravé leur développement et les a mises plusieurs fois à deux doigts de la ruine.

On a perdu de vue, en effet, que le crédit agricole est l'antithèse des banques où le mouvement fiduciaire doit être constant et le plus rapide possible; c'est en outre l'opération la plus contraire aux principes mêmes sur lesquels est basée l'existence des banques d'émission, le but de ces dernières est de faire des avances facilement mobilisables, afin d'avoir leurs capitaux immédiatement, et le crédit agricole est presque une commandite; le prêteur (la banque dans l'espèce), n'a qu'un gage qui est la récolte, si celle-ci est détruite par un accident fortuit, grêle, sécheresse, typhon, et le fait n'est pas rare, il lui faut attendre la récolte prochaine qui peut elle aussi être mauvaise, pour rentrer dans ses avances. Un crédit agricole est comme un crédit foncier, un établissement qui prête sur hypothèques d'une nature particulière; ce n'est pas le but des banques d'émission. C'est contraire même, et je le répète, à leur fonction qui est de pouvoir

mobiliser le plus rapidement possible leurs capitaux, pour répondre aux demandes de remboursement des billets ; et on l'a sagement compris en écartant du privilège de la Banque de France, l'obligation pour elle, d'installer le crédit agricole. Pourquoi l'avoir imposé aux banques coloniales qui dérivent du même principe, et sont de la même essence.

L'institution du crédit agricole aux colonies par l'intermédiaire des banques coloniales a été une grande erreur du législateur, à laquelle on devrait résolument renoncer.

On peut affirmer, sans crainte de se tromper, que le crédit agricole a été la cause principale de la décadence des banques coloniales. Deux banques sont aujourd'hui dans un état florissant (1), la banque de la Guyane, *qui ne fait pas le prêt agricole*, et la banque d'Indo-Chine ; cette dernière fait le prêt sur récoltes, mais d'une façon toute particulière, qui la met à l'abri de tout risque. L'état social annamite est en quelque sorte le communisme ; lorsque des propriétaires annamites veulent contracter un emprunt gagé sur récoltes pendantes, c'est le village lui-même qui fait la demande d'emprunt, et il l'a fait, non

1. Pendant le dernier exercice, les banques de la Guadeloupe, de la Réunion et du Sénégal n'ont pas été autorisées à distribuer de dividendes à leurs actionnaires en raison de l'état de leurs affaires ; la banque de la Martinique est autorisée à distribuer un dividende de 4 0/0 soit une diminution de 2 0/0 sur le précédent exercice. La banque de la Guyane a versé un dividende de 20 fr. 040/0 du capital nominal, celle de l'Indo-Ghine, un dividende de 17 fr. 60 du capital versé soit pour 125 fr. *J. Officiel* du 20 mai 1897.

pas à la banque, mais à l'*administration*. C'est elle qui adresse la demande à la banque, c'est elle qui est responsable du paiement à l'échéance. La banque ne connaît donc pas l'agriculteur qui veut contracter l'emprunt, elle ne connaît que l'administration. En fait la banque d'Indo-Chine ne consent pas de prêts agricoles, elle ne consent que des prêts à l'autorité administrative, qu'elle sait solvable et qui paie régulièrement au jour de l'échéance ; l'administration s'arrange comme elle l'entend avec les agriculteurs emprunteurs. Si on lit le rapport inséré au *Journal Officiel* du 20 mai 1897, on voit que sur plus de 94 millions de francs, montant du mouvement des opérations d'escompte, il y en plus de 44 millions pour *avances diverses* dit le rapport. Il ne spécifie pas comme il le fait pour les autres banques les sommes consacrées au prêt agricole. Le rapport se plaint en outre du peu de succès du crédit agricole. Nous croyons avoir suffisamment démontré la nécessité de supprimer l'obligation pour les banques de faire les prêts sur récoltes, si on ne veut les voir sombrer à bref délai. A moins qu'il ne soit possible d'employer le moyen mis en pratique par la banque d'Indo-Chine. Il n'en est pas de même du prêt sur marchandises qui rentre tout à fait dans le cadre des banques, c'est là une opération d'une nature essentiellement commerciale. Les avances ne se font que sur marchandises de vente courante et le prêt n'est consenti qu'avec une diminution de 25 0/0 sur les valeurs cotées par les mercuriales. Les banques ne courent donc aucun risque, puisque, nous l'avons vu, elles peuvent faire ven-

dre après l'échéance dans le délai maximum de 8 jours, sans autre formalité qu'une simple mise en demeure. Ce n'est donc pas une immobilisation de capitaux, comme dans le prêt sur récoltes. Une autre considération, qui ne manque pas d'une certaine importance, doit être présentée ; elle servira, elle aussi, à expliquer le marasme dans lequel sont plongées la plupart des banques coloniales (1). Ces dernières sont trop soumises aux influences locales. Aussi bien elles ont leur siège social dans la colonie (sauf la banque d'Indo-Chine) ; leurs administrateurs sont des négociants du pays qui ont naturellement une tendance à s'accorder des crédits illimités. Le remède serait des plus simples : obliger toutes les banques à avoir leur siège social et leurs administrateurs à Paris ; les directeurs installés aux colonies ne seraient que des intermédiaires, obligés pour consentir des prêts d'une certaine importance d'en référer au siège, ce serait le seul moyen de soustraire les banques aux influences locales, politiques ou autres. Si l'on veut voir prospérer ces établissements de crédit colonial, dont l'utilité est incontestable, si on ne veut pas être supplanté dans nos propres colonies par des banques étrangères, il faut donc réformer sans tarder le fonctionnement de nos banques coloniales. Nous croyons avoir indiqué les principaux spécifiques. C'est un minimum, et un minimum irréductible.

1. Le *Journal Officiel* du 20 mai 1897 dit en parlant de la banque du Sénégal : Le portefeuille contient pour une somme élevée d'effets sans cause légale, qui sont renouvelés depuis plusieurs années, de sorte que leur recouvrement serait très douteux en cas de liquidation.

CHAPITRE IX

COLONISATION MORALE

L'organisation politique, administrative et économique ne suffit pas pour arriver à la colonisation proprement dite, c'est-à-dire à l'élévation des populations soumises ; il faut d'autres facteurs, moraux, sans lesquels les bienfaits de la civilisation seraient perdus ; il faut des facteurs qui élèvent l'intelligence et l'âme, il faut des instituteurs et des missionnaires ; la tâche de ces deux individualités qui souvent n'en forment qu'une, est des plus belles et des plus grandes, ils sèment l'esprit, là où il n'y avait que matière.

§ 1. — *L'instruction publique et privée aux colonies.*

C'est en réalité dans ce siècle que s'est organisée et se développât l'instruction primaire dans les colonies. Sous l'ancien régime on répugnait à donner aux jeunes colons le goût de l'étude qui, pensait-on, les éloignerait du commerce et des travaux agricoles.

Sans doute on trouve dans certaines colonies des essais de création d'écoles ; à la Réunion par exemple, dès 1690, le gouverneur, dans un arrêté singulier, réglementa l'instruction des jeunes colons : « afin que la jeunesse se porte d'elle-même à apprendre ce qui est nécessaire au salut et à travailler, disait cet arrêté, nous déclarons à ladite jeunesse de l'un et l'autre sexe que nous empêcherons de tout notre pouvoir qu'on ne leur administre le sacrement du mariage qu'auparavant ils ne répondent pendant huit jours, sur les points principaux de notre foi, et que les garçons n'aient appris un métier, et à lire et à écrire, et que les filles pareillement ne sachent le devoir de chrétien, lire et écrire, travailler et faire ce qui est nécessaire dans leur ménage (1) ». A la Martinique, on trouve vers 1700 quelques écoles ; il en est de même à la Guadeloupe, où, dès 1684, on créa un certain nombre d'écoles élémentaires ; les missions jésuites organisées au XVIII^e siècle essayèrent d'établir un enseignement primaire à la Guyane, mais sans succès. Toutes ces tentatives étaient isolées, faites sans esprit de suite, à peine bonnes pour les besoins présents ; il fallait réunir ces quelques fragments épars, créer en un mot l'enseignement aux colonies. La Restauration voulant donner à l'instruction publique un caractère nettement religieux, confia l'instruction des filles dans les colonies aux sœurs Saint-Joseph de Cluny. Quelques années plus tard, l'enseigne-

1. Brunet. L'instruction publique à l'île de la Réunion. *Revue maritime et coloniale*, octobre 1884.

ment des garçons fut remis aux Frères de Ploërmel (16 mai 1837). Mais jusqu'en 1848 on ne s'occupa que des enfants libres ; le sort de la grande majorité des habitants, c'est-à-dire des esclaves, n'était pas réglé. On comprit en émancipant les esclaves que la véritable manière de les mettre sur un pied d'égalité avec les blancs était de leur donner l'instruction qui s'accordait déjà à ces dernières. Un décret du 27 avril ordonna la création d'écoles communales élémentaires, et obligea les pères de famille à y envoyer leurs enfants.

Les idées d'enseignement conçues par la troisième République s'appliquèrent aux colonies : « Le principe du caractère laïque de l'instruction devait en effet s'affirmer à la Martinique par la suppression entière de l'enseignement congréganiste, prendre une place prépondérante à la Guadeloupe et s'introduire, non sans succès dans plusieurs autres colonies. La gratuité s'est établie dans toutes nos écoles coloniales, et l'obligation, à de rares exceptions près, est aujourd'hui partout acceptée, mais sans avoir été imposée par la loi (1) ».

Dans les diverses colonies dont nous venons de parler, la solution du problème de l'instruction a donc été la même qu'en France, et cela se conçoit aisément ; les populations qui les habitent ont une civilisation semblable à la nôtre, qui bien que conservant un certain caractère

1. M. Franck-Puaux. L'instruction primaire dans les colonies françaises. *Recueil des monographies pédagogiques*, publiées à l'occasion de l'Exposition universelle de 1889. T. VI, p. 638.

propre, sont éminemment assimilées, européanisées si j'ose employer cette expression. Il est naturel dans ces conditions qu'elles soient traitées sur le même pied que celles de la mère patrie, dont elles ne sont qu'une fraction détachée.

Mais il en est autrement dans nos autres possessions, qui à côté de colons français contiennent une population autochtone souvent très peu civilisée. Nous devons ici nous arrêter un moment, pour examiner les expériences faites, les progrès réalisés et les critiques à apporter.

Persuadés que l'étude de la langue française est le meilleur moyen d'assimilation, les divers ministres de l'Instruction publique ont fait édicter des décrets rendant obligatoire l'enseignement du français dans les colonies. Pour l'Inde française, le décret est du 25 mars 1893. Dans cette possession, les écoles publiques se sont naturellement conformées au décret, mais dans 271 écoles privées sur les 276 qui existent, les enfants n'apprennent pas notre langue.

« Non seulement, écrit l'inspecteur primaire, les enfants fréquentant les Pallicoudams n'apprennent pas le français mais on ne leur dit absolument rien sur la France.

Au cours de mes inspections dans les écoles privées, il m'est arrivé souvent de faire demander à des enfants de 17 ou 18 ans, par le directeur qui m'accompagnait, s'ils savaient où était la France, l'Europe, Paris, etc. Jamais je n'ai pu obtenir un mot de réponse. Ainsi, voilà des jeunes gens qui dans deux ou trois ans seront citoyens français, qui seront appelés à envoyer au Palais Bourbon un légis-

lateur français, et qui ne savent pas s'il existe un pays qui s'appelle la France ! » (1).

Ces réflexions nous paraissent des plus justes, s'adressant à une vieille colonie, d'autant plus qu'on a eu dans les écoles publiques la sagesse d'équilibrer l'enseignement du français et celui des langues indigènes. A Karikal, par exemple, « dans les classes destinées aux indiennes on apprend la langue indigène : lecture, écriture, calcul, récitation, etc. L'enseignement de ces matières est confié aux religieuses natives, sous la surveillance de la supérieure. Le français, principalement le langage et la lecture, est confié, dans les deux écoles de Karikal à deux religieuses métropolitaines.

Dans les aldées (dépendances), ce sont les religieuses natives elles-mêmes qui enseignent le français » (2).

Cette instruction sagement comprise ne fait pas brusquement sortir les enfants de leur milieu, tout en les élevant peu à peu dans les progrès de la civilisation.

L'exemple nous paraît bon à suivre, mais malheureusement on ne l'a pas suivi partout. Nous savons fort bien que nous allons nous heurter à une opinion généralement répandue, à savoir qu'il faut enseigner quand même et partout la langue française et rien que celle-là. Plus tôt les indigènes parleront notre langue, plus tôt on leur

1. *Bulletin de l'Instruction primaire des Etablissements français dans l'Inde*. Rapport sur l'enseignement primaire pendant l'année scolaire, 1895-96, n° de juillet-août 1896, p. 180.

2. *Id.*, p. 154.

inculquera les éléments de la civilisation. A cela nous opposons une formelle dénégation.

Au Gabon français, par exemple, il est interdit d'ouvrir une école ou l'on n'enseignerait pas le français ; les résultats de cette mesure ne sont pas bons. Il ne s'agit pas, en effet, de désagréger l'état social indigène pour former des communautés, il faut au contraire développer l'indigène dans son milieu, et l'interdiction de fonder des écoles où l'on n'enseigne pas le français, ne peut servir qu'à développer le premier principe ; il nuit beaucoup au second. Les indigènes qui se rendent dans les écoles et y apprennent le français arrivent ainsi à une civilisation factice qui n'est que de l'esprit d'imitation ; loin de retourner dans leurs villages pour mettre à profit les connaissances qu'ils ont acquises, ils ne cherchent qu'à aller dans les factoreries pour y gagner de l'argent ; méprisant profondément leurs compatriotes qui ne sont pas capables comme eux de torturer quelques mots de français ; ils arrivent aussi à une véritable désagrégation de l'élément indigène, ce qui ne répond pas au but civilisateur de la colonisation. En outre leurs besoins ne s'élèvent pas en proportion de l'instruction qu'ils reçoivent, mais leurs désirs progressent par bonds désordonnés, ils confondent en d'autres termes le désir et le besoin. C'est ainsi qu'un indigène domestique, sortant des écoles françaises et gagnant 30 francs par mois, achète le premier mois une *machine à coudre* de 120 francs ; un autre charge M. Haug, des Missions évangéliques de Paris, qui rentre en France,

de lui rapporter une montre avec sa chaîne, le tout du prix de 50 francs et cet indigène est *incapable de lire l'heure*.

Quel serait le remède ? On l'a trouvé et appliqué dans plusieurs colonies, à Madagascar, par exemple. S'il ne faut pas éloigner l'indigène de son milieu, il faut lui donner l'instruction dans ce milieu même. Les premières écoles fondées devraient être des écoles normales, on y formerait des instituteurs indigènes qui resteraient dans les localités, de façon à développer la civilisation dans ces milieux sauvages. N'oublions pas la fable du lièvre et de la tortue.

La chose a été fort bien comprise à Madagascar ; à Tananarive existe une école normale de garçons qui depuis des années déjà forme des instituteurs et des professeurs. On y enseigne le français et, telle est la facilité d'assimilation des populations hovas, qu'en peu de temps les élèves arrivent à s'exprimer dans notre langue avec élégance.

L'assimilation se fait rapidement avec ce système, en même temps que la reconnaissance par l'indigène de la supériorité de l'Européen ; il suffira pour s'en convaincre de lire l'anecdote suivante. La scène se passe au Lessouto, possession devenue malheureusement anglaise, bien que la civilisation y ait été apportée il y a 60 ans environ, par des Français. Le chef du pays ayant un jour visité l'école industrielle, fut si content de ce qu'il avait vu, qu'il fit chez ses subordonnés une collecte (un peu forcée),

et réunit 100.000 francs pour en fonder une seconde ; seulement, se sachant incapable de diriger et d'agencer l'école, il en donna la direction et l'aménagement aux missionnaires évangéliques français qui ont civilisé le pays (1).

Ajoutons que dans les écoles du Lessouto, colonie anglaise, la langue anglaise n'est enseignée que dans les classes supérieures et dans les deux écoles normales de garçons (100 élèves) et de filles (35 élèves). Il faut croire que l'on est satisfait de ce système rationnel puisqu'on ne songe nullement à le changer.

De plus, lorsque dans le pays existent des écoles indigènes, surtout lorsque ces derniers ont acquis un certain degré de civilisation, il faut éviter de renverser trop brusquement ce qui existe. Lorsqu'en 1861, l'amiral Bonnard créait 200 bourses en faveur de jeunes indigènes aux écoles françaises établies en Cochinchine, il se flattait de répandre en peu de temps l'enseignement du français dans le pays : « mais la difficulté de généraliser un enseignement dont le français était la base, ramena le gouvernement à prendre l'initiative du rétablissement des écoles annamites », pour l'instruction du peuple et pour former des sujets capables pour l'administration indigène » (arrêté du 31 mars 1863) (2).

1. Renseignement fourni par *M. Jacottet*, de la Société des Missions évangéliques de Paris, missionnaire à Thaba-Bossiou ; Lessouto.

2. *M. Franck-Puaux. Op. cit.*, p. 686.

A Tahiti, où existaient des écoles indigènes et protestantes, et où l'obligation scolaire était écrite dans la loi tahitienne, le gouverneur par une ordonnance du 30 octobre 1862, voulut rendre obligatoire pour ces écoles l'enseignement du français, la reine Pomaré réclama pour son culte la liberté d'enseignement et l'ordonnance fut retirée.

En résumé on doit, partout où la chose est possible, préparer des maîtres indigènes, répandre peu à peu la connaissance de notre langue en s'adressant d'abord à une élite qui se chargera elle-même de la diffuser, mais évitons surtout la précipitation qui n'a jamais rien valu en matière coloniale, pas plus qu'en matière d'éducation (1).

§ 1. — *Missions et missionnaires.*

Les premiers peuples qui ont colonisé l'on fait autant pour convertir les nations païennes que pour conquérir de nouvelles terres.

Les Jésuites, suivant en cela le but principal assigné par Loyola à leur ordre, envoyèrent de bonne heure des missionnaires dans le monde entier. « Leur activité embrassa l'Asie, l'Afrique et le Nouveau-Monde ; les succès

1. Il nous a paru inutile de retracer ici un tableau de l'état actuel de l'enseignement dans les colonies françaises, ce ne serait que répéter ce que M. Piaux a si bien dit dans la monographie dont nous avons parlé.

apparents qu'ils y obtinrent en peu de temps furent immenses (1) ».

François Xavier inaugura les missions à Goa et au Japon en 1547; en 1584, le jésuite Mathieu Ricci entreprit la conversion de la Chine, avec des moyens originaux: « afin de concilier au christianisme les sympathies des Chinois, il le présenta comme la restauration de la doctrine antique et oubliée de Confucius (2) ».

Mais l'œuvre la plus célèbre est sans contredit la mission du Paraguay. En 1610, le roi d'Espagne autorisa les Jésuites à y établir une communauté sous sa haute surveillance: « A l'origine leur intention fut de faire du Paraguay un patriarcat dans le sens chrétien, de retenir les Indiens sous une discipline pieuse, accommodée aux besoins d'enfants, de ne leur donner en fait d'instruction technique que tout juste ce qu'il fallait pour satisfaire aux nécessités d'une vie très simple..... Le travail imposé aux Indiens serait modéré..... L'Etat tout entier ressemblait à une grande association ouvrière et avait un caractère tant soit peu socialiste. Chaque famille avait une petite propriété, destinée à lui fournir des vivres, il y avait en outre, des champs appartenant à la communauté et formant la plus grande partie du pays (3) ».

On a porté les jugements les plus divers sur cette

1. Huber. *Les Jésuites*. Traduction de Alf. Marchand. L. IV, p. 243.

2. *Id.*, p. 245.

3. *Id.*, p. 256 et s.

œuvre des Jésuites ; tout a été dit, soit avec enthousiasme, soit dans un esprit de dénigrement ; la vérité doit se trouver dans un juste milieu. Sans doute les Jésuites donnèrent aux Indiens quelques rudiments de civilisation, mais en échange et en vertu du principe même de communauté, ils ne leur laissaient qu'une liberté relative. « Ils pensaient que le moyen le plus sûr d'éviter les insurrections, c'était de retenir les Indiens à un degré inférieur de la culture et de ne leur donner en fait d'instruction que ce que comportaient leurs intentions..... L'Indien, dit Ibagnez, sème, moissonne, tisse et travaille, mais il ne peut ni manger, ni boire, ni se vêtir, s'il ne convient pas au Père jésuite qu'il mange et qu'il boive. Le Père jésuite entasse tout dans ses magasins, sous prétexte que l'Indien est maladroit et incapable de songer au lendemain (1). »

Le Paraguay était en somme pour les Jésuites, moins un pays à civiliser, qu'une contrée à exploiter, un instrument politique. Aussi en 1750, refusant d'exécuter un traité conclu entre l'Espagne et le Portugal, et qui cédait à ce dernier quelques parcelles de leur territoire, ils prirent les armes pour défendre ce qu'ils regardaient comme leur pleine propriété. Au bout de trois ans de lutte, ils furent vaincus par les forces réunies du Portugal et de l'Espagne.

Cette curieuse tentative du Paraguay n'était pas une véritable œuvre missionnaire. Pour être digne de ce

1. Huber. *Op. cit.*, p. 265.

nom, la mission doit consister à civiliser les populations sauvages par le moyen de la religion, le christianisme est l'élément moralisateur dont se servent les missionnaires, le but final doit être la culture morale et la prospérité matérielle. Mais il faut toujours considérer ce but comme lointain, jamais on ne doit le croire atteint ; ce n'est pas, nous le savons, ce que firent les jésuites au Paraguay.

Les missions apportent une aide considérable à l'assimilation des peuples coloniaux, à leurs progrès dans les connaissances qui sont indispensables à l'homme digne de ce nom ; mais est-ce à dire qu'elles puissent réussir partout ? cela me paraît difficile. Selon M. de Lanessan, il faut distinguer entre les peuples civilisés et les sauvages ; pour les premiers souvent, dit-il, la religion a des liens étroits avec l'organisation familiale et sociale(1). Cette raison est exacte, mais il y en a une autre qui est basée sur la perfection morale plus ou moins grande de la religion que le christianisme veut remplacer, suivant que la religion locale est plus ou moins scientifique, oserais-je dire, suivant qu'elle est écrite ou non, l'influence civilisatrice des missionnaires pourra se faire sentir ou restera inutile. Un récent ouvrage donne à ce sujet une opinion curieuse : « Les missionnaires, écrit le Prince Henri d'Orléans, ont rarement à se plaindre des persécution des Houi-houi ou Houé-Dzen, comme on appelle les disciples de Mahomet en Chine. Ceux-ci n'attaquent pas

1. De Lanessan. *Principes de colonisation*, p. 62.

et soutiennent parfois même les chrétiens, mais ne se convertissent pas : « Vous avez un Dieu, disent-ils à nos prêtres ; nous aussi ; vous avez un livre, nous avons un livre ; soyons amis » (1).

La mission a donc peu de chances de réussite chez les peuples ayant une religion déjà ancienne ; les efforts des missionnaires obtiendront de meilleurs et de plus profonds résultats en s'adressant aux peuplades primitives ; c'est de ce côté surtout qu'ils doivent tourner leur activité.

Les peuples occidentaux se servent de deux catégories de missionnaires, les catholiques et les protestants, les derniers ont contribué pour une large part à la fondation et à la prospérité des colonies anglaises.

Ces hommes de confession différente ont aussi des procédés de propagation et d'influence dissemblables.

Le missionnaire catholique, en vertu du principe même de sa religion, cherche à fonder des communautés, qui désagrègeront l'état social et religieux des indigènes. Il doit pour cela s'adresser surtout « aux petits, aux humbles, aux misérables, aux vagabonds même et recruter la majorité, sinon la totalité de ses adeptes dans les classes les plus inférieures de la population » (2). Le protestantisme, au contraire, cherche à élever les indigènes dans leur milieu, il ne veut pas détruire l'état moral et social, il ne vise qu'à le réformer, aussi doit-il

1. Prince Henri d'Orléans. *Du Tonkin aux Indes*, p. 26.

2. De Lanéssan. *Principes de colonisation*, p. 73.

recruter d'abord ses adeptes parmi les chefs dont l'exemple entraînera la foule de leurs subordonnés.

M. de Lanessan, qui a pu voir l'œuvre des missionnaires catholiques en Indo-Chine, leur reproche de trop s'adapter aux mœurs des indigènes, au lieu de travailler à la transformation de ces derniers de manière à les rapprocher autant que possible des nôtres « dans les pays où les missionnaires catholiques sont seuls à représenter l'Europe, dit-il, les indigènes ne consomment pas de produits européens. Ils n'importent presque pas de plantes européennes. En général il n'ont pas perfectionné les cultures. » Il faut toutefois faire exception pour le père Six qui a fondé au Tonkin une véritable ferme modèle.

Les missionnaires protestants, dit encore notre auteur, mènent de front l'œuvre d'assimilation coloniale, avec l'œuvre religieuse. Ils apportent aux indigènes leurs habitudes avec leurs langues, il en résulte de grands avantages pour le commerce de leur pays.

Enfin le missionnaire protestant est considérablement aidé dans sa tâche par sa femme ; on me dira que les missionnaires catholiques ont avec eux des sœurs de charité, dont on ne saurait assez louer le dévouement et l'abnégation ; mais leur influence ne peut être aussi grande que celle de la femme du missionnaire « ce qu'il faut à nos frères nègres, écrit le missionnaire Jousse, c'est l'exemple de la vie de famille ; c'est la femme chrétienne qui soigne son mari, élève ses enfants, fait l'école, visite les malades,

monte à cheval avec son mari pour aller évangéliser dans les villages » (1) et de fait l'exemple de la mère et de l'épouse est des meilleurs parmi les populations sauvages qui ne comprennent pas l'état de célibat pour la femme « Les douleurs et les devoirs de la maternité, dit encore M. Jousse, créent entre la femme noire et la femme blanche des liens qui engendrent la confiance et cimentent l'amitié » (2).

En présence des deux confessions romaine et protestante quelle doit être l'attitude de l'Etat français ?

Cette question, pour ceux qui ont suivi les dernières polémiques relatives à Madagascar est de toute actualité. Rappelant et appliquant à la circonstance les paroles de Guizot : la France au dehors est catholique — et l'on eût certainement beaucoup étonné son auteur si on lui eût dit que sa phrase pouvait être ainsi interprétée — certains ont demandé que l'Etat accorde sa protection aux missions catholiques à l'exclusion des missions protestantes. On se plaçait ainsi à un point de vue général et universel, sans vouloir s'apercevoir que dans certaines de nos colonies le culte protestant domine (3) au lieu

1. T. Jousse. *La mission française évangélique au Sud de l'Afrique*. T. I, p. 105.

2. T. Jousse. *Op. cit.*, p. 158.

3. A Madagascar, il y a environ 400.000 protestants, contre 120.000 catholiques. Les missions protestantes anglaises possédaient 1.200 écoles qu'elles ont cédées au commencement de l'année 1897 à la Société des Missions évangéliques de Paris. Celle-ci qui a déjà envoyé un certain nombre de professeurs et de pasteurs fran-

que dans d'autres c'est le catholicisme. Vouloir protéger une des deux religions au détriment de l'autre, c'est risquer de soulever des passions violentes, des luttes religieuses qui pourraient servir de prétexte à des guerres nationales. L'Etat doit se renfermer dans une neutralité absolue, acceptant tous les dévouements particuliers qui s'offrent à lui pour poursuivre l'œuvre immense de la colonisation, il doit à tous une égale protection, une égale justice ; sur tous les territoires où flotte notre drapeau doit régner pour tous la liberté religieuse, une des plus précieuses au cœur de l'homme.

Cette œuvre des missionnaires vaut-elle d'être encouragée, est elle-utile au point de vue colonial ? Elle nous paraît à nous indispensable (sauf les réserves faites quant aux pays auxquels elle s'adresse). On a vu ce qu'était l'œuvre de Paraguay. L'histoire trop peu connue de la mission protestante du Lessouto va nous montrer ce que peut pour la civilisation des peuples sauvages l'énergie soutenue d'une foi ardente.

Sur le haut Orange, enclavé par la colonie du Cap, Natal, la République du Transwal et la République d'Orange se trouve un pays de 250 kilomètres de long sur autant de large, c'est le Lessouto.

En 1833 ce pays était inconnu aux Européens, lorsque

çais prend la direction effective de ces écoles (dans toutes on enseigne le français) au fur et à mesure que ses ressources le lui permettent. Dans l'archipel Tahitien la majorité de la population est protestante.

le 30 juin y arrivèrent les trois premiers blancs, les missionnaires français Cazalis, Arbousset et Gosselin, conduits par un chasseur mulâtre Adam Krotz. La population du Lessouto était très réduite, décimée par la guerre incessante avec les Matébélés ; apeuré par les incursions des Koranas, elle s'était réfugiée avec son chef Mosheh sur quelques sommets. Une partie de la population retirée dans des cavernes était devenue anthropophage par nécessité ; le pays était infesté de fauves, l'agriculture délaissée, à peine quelques champs de sorgho et de blé indigène, les troupeaux considérablement réduits ; comme habitations des huttes de roseaux ; aucun rudiment de civilisation n'existait.

Les trois pionniers se mirent résolument à l'œuvre, les progrès accomplis furent tellement rapides qu'en 1847 il fallut fonder une école normale à laquelle on donna le nom de Carmel. En 1848 la société des Missions de Paris comptait au Lessouto 12 stations, plus l'école normale.

Les missionnaires ne se bornèrent pas à apporter avec eux la religion et la morale, ils aidèrent au développement du bien-être des populations. « Les naturels, écrivait en 1844 le missionnaire Daumas, n'ont aucune idée des plantations d'arbres, ils se sont contentés jusqu'ici de fruits sauvages, maintenant ils sont surpris de la variété des fruits que nous avons dans notre jardin et ils désirent suivre notre exemple ; déjà l'année dernière j'ai distribué aux mieux disposés quelques pêchers, quelques

pommiers et quelques vignes. L'art de greffer a beaucoup surpris nos indigènes (1) ».

En 1856 un magistrat anglais écrivait au gouverneur du Cap : un grand nombre de Bataungs qui habitent sur cette station (Mékuatling) se sont bâti de bonnes petites maisons. Les Bassoutos et les Bataungs, qui se trouvent sur les stations de cette mission, paraissent les uns et les autres plus avancés en civilisation que les autres tribus indigènes du Sud de l'Afrique (2) ».

En 1860, à l'inauguration du temple de Morija, on put constater « qu'il y eut ce jour-là dans le village plus de 700 personnes habillées à l'européenne ». Un des marchands établi dans le même endroit avait vendu dans l'espace de 14 mois pour 92.500 francs de marchandises, parmi lesquelles il faut remarquer 220 vêtements confectionnés, 200 paires de souliers et 1.500 houes.

La colonie du Cap mit la main sur le Lessouto en 1876 ; le recensement fait à cette époque donne environ 200.000 habitants, 2.749 charrues, 35.357 chevaux, 28.174 bœufs de trait, 195.588 vaches et veaux, 303.080 brebis et moutons, 215.485 chèvres dont un certain nombre Angora.

Quant aux céréales, froment, maïs, sorgho, le chiffre *exporté* chaque année, s'élevait au delà de 100.000 sacs (3). Quarante ans auparavant le commerce était in-

1. *Journal des missions évangéliques*, 1844, p. 87.

2. T. Jousse. *Op. cit.*, p. 385.

3. T. Jousse. *Op. cit.* T. 2, p. 227 et s.

connu au Lessouto, la misère régnait en permanence, voilà ce qu'ont fait des missionnaires pendant ce laps de temps, seuls, sans appui officiel, conduits par leur foi et leur dévouement.

Aujourd'hui on mentionne l'introduction au Lessouto de la pomme de terre, du froment d'Europe, des fruits et des légumes d'Europe ; on exporte des laines et des bestiaux, on importe en échange des vêtements et des ustensiles européens. Toute cette civilisation a été apportée par les missionnaires évangéliques. Si nous examinons l'état actuel du pays, nous voyons qu'en 1895, il y avait 18 missionnaires protestants français, 134 écoles primaires avec 121 instituteurs indigènes et 7190 élèves ; une école normale de garçons avec 102 élèves (35 élèves ont subi avec succès l'examen d'instituteur gouvernemental à la dernière session) ; une école normale de filles, une école industrielle avec ateliers de menuiserie, ébénisterie, charronnage, forge, bâtisse. Cette école a construit déjà deux digues, un moulin actionné par une chute d'eau, et l'école elle-même bâtie en pierres taillées. Il y a en outre une école d'évangélistes et une école de théologie.

La hutte est remplacée par la maison carrée européenne, la langue indigène, le *se-souto* est imprimé à Morija, sous forme d'ouvrages pédagogiques, grammaires, géographies et journaux dont l'un est intitulé *l'Ami des missionnaires et maîtres d'école* (1).

1. *Journal des Missions*. B^d-Arago, 102, Paris. N^o de juillet 1896, p. 316 et s.

Nous nous sommes étendu un peu longuement sur cette magnifique mission du Lessouto, qui a porté la civilisation dans ce pays, devenu malheureusement anglais par suite de diverses circonstances politiques, et nous l'avons fait parce que cette œuvre a été accomplie par des Français dont les noms devraient être connus, parce qu'elle nous montre une dernière fois la part considérable que des individualités énergiques et pleines du sentiment de leurs devoirs, peuvent avoir dans l'œuvre civilisatrice de la colonisation.

CONCLUSION

On a vu, par cette étude, quels étaient, en matière coloniale, les droits et les devoirs de l'Etat et des individus. Pour nous, les individus ne sont pas seulement des hommes considérés isolément, ce sont encore les groupements sociaux qui s'élèvent à côté de l'Etat, et les colonies elles-mêmes, qui ne sont que des groupements plus importants. Nous avons vu aussi que les droits de l'Etat étaient trop grands, qu'en mainte circonstance il étouffait les initiatives individuelles, et que, s'il est une chose qu'il faille décentraliser, c'est l'administration coloniale. Je ne suis pas allé jusqu'à dire que l'Etat ne devait jamais intervenir, ce serait vouloir se singulariser ; mais je crois que son rôle se borne à conquérir, à indiquer quelle doit être l'organisation politique et administrative de la colonie, et à exercer une surveillance générale, une sorte de suzeraineté. S'il peut conserver en certains endroits la fonction politique, il lui faut tout au moins s'engager résolument dans la voie de la décentralisation. Je n'entends pas dire qu'on doive suivre aveuglément l'exemple de l'Angleterre, et n'avoir comme originalité que de l'esprit d'imitation, mais j'estime que notre régime est généralement mauvais et

qu'il faut lui faire subir des modifications profondes. L'Espagne elle-même nous précède dans cette œuvre de réformes et de libertés coloniales, et la France va se trouver la seule nation qui possédera encore le système politique colonial archaïque auquel on a donné le nom de latin. Elargissons le cercle trop étroit dans lequel se meuvent nos vieilles colonies qui ont donné assez de preuves d'attachement à la France pour qu'on n'ait pas le droit de suspecter leur fidélité. L'autonomie des Antilles et de la Réunion, n'aurait rien qui pût nous effrayer, au lieu que ce pourrait être pour ces colonies et pour la France une source de profits et de développement. Le gantelet de fer, même doublé de velours n'est jamais léger quand il s'appuie sur des épaules de peuples adultes.

Que l'Etat ne craigne pas de se faire remplacer dans certaines de nos possessions, par des individus, qui consentiront à remplir ses propres fonctions, j'ai dit les compagnies de colonisation ; il reprendra plus tard l'exercice de sa puissance et toutes ses prérogatives, au lieu qu'aujourd'hui il est hors d'état de les exercer. Qu'il accepte avec empressement toutes les bonnes volontés qui s'offrent pour achever l'œuvre coloniale, au lieu de les éloigner par des règlements étroits, et par une centralisation excessive.

Enfin, et surtout, qu'il ait une politique coloniale constante, pleine de méthode et de suite dans les idées et dans la volonté, au lieu d'avoir une succession d'idées et de volontés opposées. Et à côté des ministres que l'ins-

tabilité gouvernementale oblige à changer trop souvent qu'il y ait comme institution permanente, un conseil, donnant des avis écoutés et des directions.

Dans ces conditions on verra se développer normalement le domaine colonial de la France, il deviendra une source de prospérité au lieu de n'être qu'une cause de dépenses et de déceptions.

Vu par le président,
P. BEAUREGARD.

Vu par le doyen,
E. GARSONNET

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le vice-recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction	1
Chapitre I ^{er} . Comment naissent les colonies.	15
— II. Annexion et protectorat.	27
— III. Organisation politique des colonies.	38
§ 1. Système français.	39
§ 2. Système anglais.	57
— VI. L'administration coloniale.	70
— V. Qui doit coloniser ? L'Etat et les Compagnies de colonisation.	98
§ 1. Ce qu'étaient les anciennes Compa- gnies de colonisation	100
§ 2. Les Compagnies de colonisation mo- dernes	111
§ 3. Peut-on légalement en France créer des Compagnies de colonisation?	125
§ 4. Evolution de la question en France.	131
§ 5. Conclusion.	156
— VI. L'Émigration et la main-d'œuvre.	159
§ 1. Émigration libre.	166
§ 2. Émigration réglementée	180
§ 3. Émigration obligatoire.	193
— VII. Le régime douanier.	198
— VIII. Banques coloniales	221
— IX. Colonisation morale.	232
§ 1. L'Instruction publique et privée.	232
§ 2. Missions et missionnaires.	240
Conclusion.	252

